



NRW. LAND DER
FAIREN ARBEIT.



**Gemeinsam
konsequent
kompetent.**
Hilfsmittel für faire Arbeit am Bau



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Zusammenfassung der Ergebnisse des Projektes

„Entwicklung von innovativen und praktikablen Kontrollmechanismen zur Förderung von sozialversicherungspflichtiger, fairer Beschäftigung am Beispiel des Baumarkts der Stadt Oberhausen“

Das Projekt wurde im Rahmen der Landesinitiative „Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb“ durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert und durch den Europäischen Sozialfonds kofinanziert.

Lehrstuhl und Institut für Baubetrieb und Projektmanagement (ibp) der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH Aachen),
Leitung: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Rainard Osebold

Autoren des Forschungsberichts:
David Klein, M.Sc., und Dipl.-Ing. Timo Westermann,
Wissenschaftliche Mitarbeiter am ibp

Zusammenfassung:
Harald Siebert, M.A. (Baugewerbliche Verbände)

Symbolfotos:
Kadmy/fotolia (Titelseite, S. 44),
stefan_weis/fotolia (S. 22),
Nenov Brothers/fotolia (S. 35 und 36),
Syda Productions/fotolia (S. 38),
good luz/fotolia (S. 40)

Auf der beiliegenden CD finden Sie die wichtigsten Abbildungen und Tabellen aus dieser Broschüre als pdf- und als offene Dateien zur Nutzung bei Ihrer Arbeit.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde durchgängig die männliche Form genutzt.

Stand: 15. November 2015

	1
Geleitwort Handwerkskammer Düsseldorf und Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag	2
Geleitwort Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	3
1 Einleitung	4
2 Die aktuelle Bekämpfungsstruktur von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung	5
3 Bekämpfungsempfehlungen für den öffentlichen Bereich, zentrale Ebene	7
3.1. Finanzkontrolle Schwarzarbeit	7
3.2. Netzwerkbildung	9
3.3. Baustellenschild	10
3.4. Weißbuch Bau	10
3.5. Verbot von Barzahlungen	11
3.6. Der Blick nach außen auf mögliche weitere Änderungen von Gesetzen und Vorschriften	11
3.6.1. Auftraggeberhaftung und Haftungsbefreiung in Österreich und in den Niederlanden	11
3.6.2. Ganzheitliche Prüfung der lohnabhängigen Abgaben in Österreich	12
3.6.3. Strafverfolgung mit vereinfachtem Verfahren in Österreich	12
3.6.5. ID-Karten im Bausektor in Norwegen	13
3.6.4. Unternehmenslogos auf Baustellen und Firmenfahrzeugen in Dänemark	13
3.6.6. Datensysteme zur Speicherung und Nutzung von Informationen in Belgien	13
3.6.7. Vertragsmeldepflicht und Auftraggeberhaftung in Belgien	14
3.6.8. Personalregister in Frankreich	15
3.6.9. Nichtfinanzielle Sanktionen und Listen gesetzeswidrig agierender Unternehmer in Frankreich	15
4 Bekämpfungsempfehlungen für den öffentlichen Bereich, dezentrale Ebene	16
4.1. Vergabestellen und Vergabeverfahren	16
4.2. Vergabekennzahlen/ „Alarmkennzahlen“	21
4.3. Ordnungsbehörden und Ordnungswidrigkeitenverfahren	30
4.4. Innerkommunale und interkommunale Zusammenarbeit	32
4.5. Zusätzliche Vertragsbedingungen	32
4.6. Anwesenheitslisten	34
4.7. Präqualifikation	35
5 Bekämpfungsempfehlungen für die Handwerksorganisation	36
5.1. Beauftragte der Handwerkskammern	36
5.2. Informationskampagne gegen illegale Praktiken	36
6 Bekämpfungsempfehlungen für Unternehmen	37
6.1. Nachunternehmermanagement/ Complianceregeln	37
6.2. Meldung auffälliger Baustellen	37
6.3. Nachprüfungsverfahren durch unterlegene Wettbewerber	38
7 Projektanlass und Projektstruktur	39
8 Zentrale Projekt-Aktivitäten	41
8.1. Klärung des Projektdesigns und des Arbeitsrahmens	41
8.2. Datenerhebung und Systematisierung	42
8.3. Analyse von Einflussfaktoren auf das Baugeschehen	42
8.4. Ableitung von umsetzbaren Kontrollverfahren	44
8.5. Dokumentation und Überführung in Handlungsempfehlungen	44
8.6. Verbreitungsphase: Transfer und Multiplikation	44

Geleitwort Handwerkskammer Düsseldorf und Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag

Wie man öffentliche Aufträge zugleich wirtschaftlich wie fachlich richtig vergibt, das ist in Deutschland gesetzlich gut geregelt. Trotzdem ist jedem Kundigen klar, dass die öffentliche Auftragsvergabe eine immer schwieriger zu handhabende Materie ist. Die Ursachen dafür sind ganz gewiss nicht in einer fehlerhaften Ausübung der Vergabeverfahren durch die Vergabestellen zu suchen. Vielmehr gibt es eine ganze Reihe von Einflüssen von außen, die die Vergabeverfahren immer mehr unter Druck setzen.

Da ist einmal die zunehmende Neigung der Politik, politische Ziele vermeintlich haushaltsschonend auf dem Umweg über die öffentliche Auftragsvergabe durchzusetzen. Diese politischen Ziele sind aller Ehren wert, nur werden dadurch die Vergabeverfahren überfrachtet – im Übrigen ohne dass man der Verwirklichung der angestrebten Ziele näher käme. Da ist die chronische Unterfinanzierung vieler Kommunen, die über die Jahre hinweg zu einer Ausdünnung des technischen Sachverständes geführt hat, der dann in der Vergabe (und in der Auftragsüberwachung!) fehlt. Da sind die Haushaltssicherungskonzepte, von denen (und von den externen Beratungsgesellschaften, die sie aufstellen) ein unguter Druck in Richtung Vergabe an den billigsten Bieter ausgeht. Das aber leistet wiederum Arbeitsverhältnissen Vorschub, die wir alle nicht wollen und die unsere sozialen Sicherungssysteme massiv schädigen.

Deshalb sind wir froh und dankbar, dass es mit Unterstützung des Landesarbeitsministeriums unter Beteiligung eines Netzwerkes von Institutionen gelungen ist, mit einem Institut der RWTH Aachen ein Forschungsprojekt zu realisieren, mit dessen Hilfe eine Reihe von pragmatischen, einfach zu realisierenden Vorschlägen entwickelt werden konnte, mit denen die eine oder andere der genannten Fehlentwicklungen aufgefangen werden kann.

Dass Oberhausen das Modell für diese Studie war, liegt nicht etwa daran, dass hier die Probleme außergewöhnlich ausgeprägt wären. Im Gegenteil: Das liegt an einem außergewöhnlich engagierten örtlichen Handwerk und einem außergewöhnlichen Vertrauensverhältnis zwischen Handwerk, Behörden und Politik in dieser Stadt.

Ohne die Mitwirkung des Oberhausener Handwerks wären wir zu den in dieser Broschüre zusammengefassten Ergebnissen nicht gekommen. Ihm gebührt vor allem unser herzlicher Dank.

Andreas Ehlert
Präsident der Handwerkskammer Düsseldorf
Präsident des Nordrhein-Westfälischen Handwerkstages

Dr. Axel Fuhrmann
Hauptgeschäftsführer der
Handwerkskammer Düsseldorf

Geleitwort Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

NRW ist das Land der fairen Arbeit. Das zeigen die vielen unternehmerischen Beispiele für faire Arbeit und fairen Wettbewerb, die traditionell hohe Tarifbindung und das vielfältige Engagement der arbeitsmarktpolitischen Akteure für faire Arbeitsbedingungen. Dennoch kommt es in der Praxis auch zum Missbrauch von flexiblen Arbeitsformen wie Minijobs, Werkverträgen oder Leiharbeit und zur Umgehung oder Missachtung von Arbeitnehmerschutzrechten oder Lohnstandards.

Aus diesem Grund ist das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales seit Anfang 2013 mit der Landesinitiative „Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb“ auf Bundes-, Landes und regionaler Ebene aktiv, um prekäre, unsichere und schlecht bezahlte Beschäftigung zu verhindern und die vielen guten Beispiele für faire Arbeit zu verbreiten. Faire Arbeit und fairer Wettbewerb sind dabei zwei Seiten derselben Medaille.

Im Rahmen dieser Initiative werden auch regionale Aktionen gefördert und innovative Ansätze wie das Projekt „Entwicklung von innovativen und praktikablen Kontrollmechanismen zur Förderung von sozialversicherungspflichtiger, fairer Beschäftigung am Beispiel des Baumarkts der Stadt Oberhausen“ erprobt.

Ausgehend von einer regionalen Initiative des Oberhausener Handwerks, mit Unterstützung durch die Handwerkskammer Düsseldorf und die Kreishandwerkerschaft Mülheim an der Ruhr – Oberhausen, wurden vom Lehrstuhl für Baubetrieb und Projektmanagement an der RWTH Aachen University in Kooperation mit den Baugewerblichen Verbänden in dem Modellprojekt die Ausgangslage, Strukturen und Systeme in der Bauwirtschaft untersucht. Gemeinsam mit vielen weiteren Unterstützerinnen und Unterstützern aus Oberhausen, aus den beteiligten kommunalen und überregionalen Behörden, aus den Kammern, Verbänden, Kassen und Körperschaften sind verschiedene Ideen und Instrumente erarbeitet worden, mit deren Hilfe illegaler Beschäftigung, unfairer Arbeit und damit unfairer Wettbewerb etwas entgegengesetzt werden kann.

Ich wünsche mir, dass die Ansatzpunkte und Anregungen, die in dieser Broschüre dargestellt werden, auf fruchtbaren Boden fallen und wünsche allen Beteiligten bei der Umsetzung viel Erfolg.

Dr. Wilhelm Schäffer

Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

1 Einleitung

Bei Ausschreibungen für Arbeiten im Bau- und Ausbaubereich haben Handwerksbetriebe mit sozialversicherungspflichtigen und tarifvertraglich beschäftigten Arbeitnehmern zunehmend schlechtere Chancen gegen Firmen, die Nachunternehmer mit Billiglohntarifen beschäftigen und sich nicht an den Soziallasten beteiligen. Dies war im Vorfeld dieses Projektes von Vertretern des Oberhausener Baugewerbes massiv beklagt worden. Sie gaben damit den eigentlichen Anstoß für das Projekt. Seine Aufgabe war eine grundlegende Forschungsarbeit zur Sicherung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für sozialversicherungspflichtige Arbeit im Bauhandwerk am Beispiel der Stadt Oberhausen sowie die Bereitstellung der Ergebnisse für die Öffentlichkeit.

Die Sicherung fairer und legaler privatwirtschaftlicher Strukturen im Baubereich ist eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren unserer Volkswirtschaft. Der gegenwärtigen Zunahme von menschenunwürdigen, unfairen und illegalen Beschäftigungsverhältnissen muss dringend Einhalt geboten werden. Im Rahmen der aktuellen wirtschaftlichen Bezüge lassen sich nämlich für die „sauber“ kalkulierenden und tätigen Unternehmen keine nachhaltigen und langfristigen Wirtschaftsbeziehungen aufbauen. Dementsprechend können auch keine Strukturen entstehen oder gesichert werden, innerhalb derer sie langfristig Fachkräfte zur Verfügung stellen. Die hier im Fokus stehenden wirtschaftlichen Verfahrensweisen sind prioritär darauf ausgerichtet, den Markt abzuschöpfen und auf der Basis von Niedrigstlöhnen möglichst viel Gewinn zu erzielen.

Das Projekt sollte in diesem Zusammenhang einen grundlegenden Beitrag zur Aufdeckung und Verhinderung prekärer und illegaler Beschäftigung leisten und den legal arbeitenden, qualitätsverpflichteten und ausbildenden Unternehmen damit den Rücken stärken. Bei dem Vorhaben und der durch eine Studie abgesicherten wissenschaftlichen Begleitung und Aufbereitung dieses Prozesses handelt es sich um ein innovatives Verfahren und Vorgehen. Der Fokus des Modellprojektes lag

- auf der Vernetzung aller am Baugeschehen Beteiligten in einem bestimmten Untersuchungsgebiet,
- auf der Identifikation von einfachen „Alarmkennzahlen“ zur Unterscheidung von regelkonformen und nicht regelkonformen Geboten und Baustellen,
- auf der Aktivierung einfacher Kontrollmechanismen auf der Basis der Analyse der Verhaltensmuster der Beteiligten,
- auf der wissenschaftlichen Begleitung und Aufbereitung dieses Prozesses,
- auf der Erstellung von Handlungsempfehlungen und der Verbreitung der Handlungsempfehlungen und möglicher Instrumente,
- auf einer breiten Information über die gewonnenen Ergebnisse für andere Kommunen und Kreise und für die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit.

Eine große Zahl von Experten der Projektbeteiligten und -unterstützer (siehe S. 40) sowie aus vielen weiteren Institutionen (siehe S. 43) hat mit ihrem Fachwissen dankenswerterweise zu dem vorliegenden Ergebnis beigetragen. Es wäre sehr im Sinne des Projektes, wenn dadurch der „Zielgruppe“ dieser Broschüre, also den Mitarbeiter(innen) insbesondere in öffentlichen Verwaltungen, bei Wohnungsbaugesellschaften und anderen Bau- und Ausbauarbeiten vergebenden und kontrollierenden Stellen Anstöße gegeben werden, wie sie – jeder an seiner Position – faire Arbeit fördern können.

2 Die aktuelle Bekämpfungsstruktur von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung

Die Bekämpfungsstruktur von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung teilt sich in Deutschland in eine zentrale, überregionale und eine dezentrale, kommunale Ebene auf. Dies bietet Vorteile, es ergeben sich daraus jedoch auch Nachteile. Auf beides wird im Laufe dieser Zusammenfassung der Projektergebnisse noch einzugehen sein. Schließlich war und ist Ziel des Projektes das Aufzeigen von Optimierungsmöglichkeiten zur Förderung fairer Beschäftigung im Bausektor.

Auf der zentralen Bekämpfungsebene ermittelt die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Zolls zusammen mit der Steuerfahndung der Finanzbehörden und bezieht die Staatsanwaltschaft in die Ermittlungen mit ein. Sie wird von den sogenannten Zusammenarbeitsbehörden unterstützt, darunter die Sozialkassen, die Bauwirtschaft, die Organisationen der Bauwirtschaft sowie die Rentenversicherungsträger. Die Prüfungsaufgaben konzentrieren sich gemäß SchwarzArbG auf Arbeitnehmer-Belange, zum Beispiel auf die Meldepflichten nach SGB IV, die Bescheinigungen für Sozialleistungen nach SGB III sowie die Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Mindestlohngesetzes (MiLoG), des Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG) und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG).

Für die dezentrale Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sind nach SchwarzArbG maßgeblich die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden, also die Ordnungsämter, zuständig. Die Prüfungsaufgaben der dezentralen Bekämpfungsebene konzentrieren sich dabei – im Gegensatz zur zentralen Ebene – auf die Arbeitgeber-Belange. Es geht im Bau- und Ausbaubereich insbesondere um die Anzeigepflichten des selbstständigen stehenden Gewerbes gemäß der Gewerbeordnung (GewO) sowie um die Eintragung in die Handwerksrolle gemäß der Handwerksordnung (HwO).

Neben den Ordnungsbehörden können auf kommunaler Ebene insbesondere die Vergabestellen zur Sicherstellung eines fairen regionalen Wettbewerbs beitragen. Empfehlenswert wäre hierbei eine enge Abstimmung mit den Ordnungsbehörden. Des Weiteren können in einem optimalen Bekämpfungssystem auf kommunaler Ebene unterschiedliche Elemente aus dem privatwirtschaftlichen Bereich sowie die Handwerkskammern unterstützend wirken.

Dieses Zusammenwirken der Bekämpfungsbeteiligten stellt sich demnach als komplexes Gebilde mit vielen Akteuren dar.

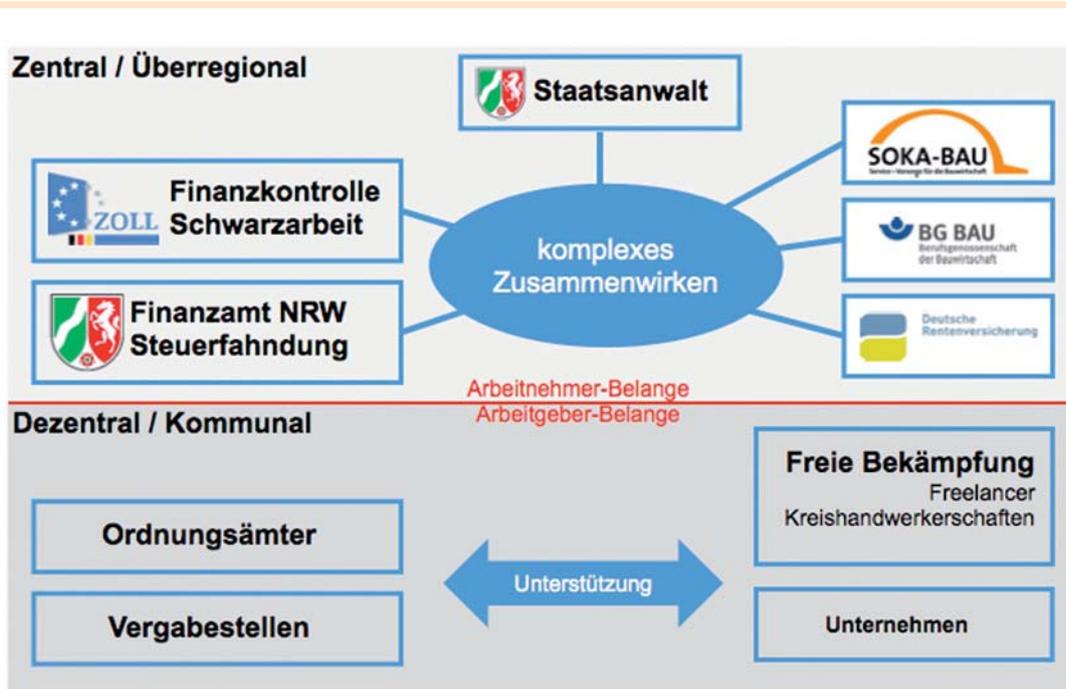


Abbildung 1: Darstellung der Bekämpfungsstruktur

In Abbildung 2 sind die Schnittstellen der zentralen Bekämpfungsebene mit der Wirtschaft dargestellt. Die einzelnen Institutionen und Behörden haben unterschiedliche Befugnisse bei der Ermittlung gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung.

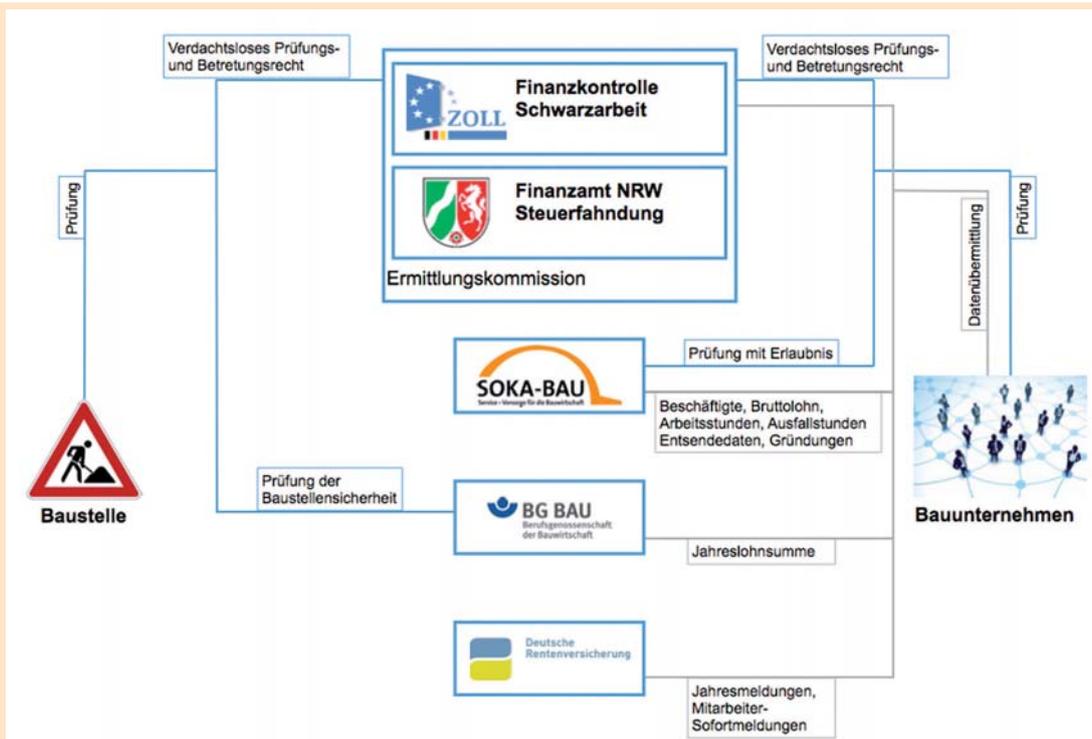


Abbildung 2: Schnittstellen der Zentralen Bekämpfungsstruktur zur Wirtschaft

3 Bekämpfungsempfehlungen für den öffentlichen Bereich, zentrale Ebene

3.1. Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Mit dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz wurde die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit bundesweit dem Zoll übertragen. Hierfür wurde bei der Zollverwaltung die Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gegründet. Das Bundesfinanzministerium machte in diesem Zusammenhang deutlich, dass der Zoll „künftig möglichst weitflächige und starke Präsenz in der Öffentlichkeit zeigen und damit auch präventiv die Aufmerksamkeit auf die notwendige Bekämpfung der Schwarzarbeit lenken“ solle.

Aktuell hat die FKS eine Personalstärke von etwa 6.700 Bediensteten in 113 Dienststellen. Damit stehen rund 20 Prozent des Zollpersonals in dieser Arbeitseinheit. Seit Anfang 2015 ist der Zoll zudem für die Kontrollen nach dem Mindestlohngesetz zuständig.

Die FKS besteht aus unterschiedlichen Abteilungen auf örtlicher Ebene, darunter die Prävention, Prüfung und Ermittlung (PuE) und die Ahndung. Zur Prävention zählen die uniformierten Kräfte, der sogenannte Streifen dienst, die hinweisbezogene und verdachtslose Kontrollen durchführen. Sie sollen die flächendeckende Präsenz der FKS sicherstellen. Die PuE ist neben deckungsgleichen Aufgaben wie die Prävention (Prüfungen und Kontrollen) für die Ermittlung von Hinweisen auf Verstöße strafrechtlicher und ordnungswidriger Art zuständig. Diese Abteilung führt alle gesetzlichen Prüfungsaufträge und Ermittlungsverfahren durch, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Abteilungen Prävention oder Ahndung fallen. Die Ahndung selbst ist die Straf- und Bußgeldstelle. Sie ist dazu berechtigt, Ordnungswidrigkeiten nach eigenem Ermessen zu bestrafen und Bußgeldverfahren zu betreiben, für die kein Außendienst erforderlich ist. Des Weiteren bearbeitet sie die sogenannten DALEB-Verfahren bezüglich des Bezugs von Lohnersatzleistungen und den von den Arbeitgebern gemeldeten Beschäftigungszeiten.

Zu den Hauptaufgaben der FKS zählen Prüfungsaufgaben sowie die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten gemäß SchwarzArbG. Geprüft wird die Einhaltung sozialversicherungsrechtlicher Bestimmungen. Dazu zählt, ob

- Steuern und Abgaben wie Sozialversicherungsbeiträge korrekt erhoben und gezahlt werden,
- Arbeitgeber gemäß den sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten nach SGB IV ihre Beschäftigten korrekt zur Sozialversicherung angemeldet haben,
- Sozialleistungen unrechtmäßig bezogen werden,
- Arbeitsbescheinigungen und Nebeneinkommensbescheinigungen richtig ausgestellt wurden,
- Ausländer illegal beschäftigt werden, das heißt eine Erwerbstätigkeit ohne erforderliche Erlaubnis ausführen,
- ausländische Arbeitnehmer zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden,
- Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des Mindestarbeitsbedingengesetzes eingehalten werden,
- Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Steuerpflichtige ihren steuerlichen Pflichten, etwa der Entrichtung der Lohnsteuer oder der Umsatzsteuer, aus Dienst- und Werkleistungen nicht nachkommen,
- überprüfte Personen ihren Personalausweis, Pass, Pass- oder Ausweisersatz mit sich führen, wozu sie verpflichtet sind.

Gemäß SchwarzArbG haben die Behörden der Zollverwaltung bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten die gleichen Befugnisse wie die Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. In einer zentralen Prüfungs- und Ermittlungsdatenbank werden bei der Vorlage tatsächlicher Anhaltspunkte für Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung Daten gespeichert, welche bei der Durchführung von Prüfungen und der Verfolgung von Straftaten sowie Ordnungswidrigkeiten genutzt werden können.

Es werden sowohl anlassbezogene als auch verdachtsunabhängige Prüfungen von der FKS durchgeführt. Eine Prüfungsverfügung muss grundsätzlich nicht schriftlich erlassen werden und bedarf keiner schriftlichen Ankündigung. Für die Prüfung dürfen die Behörden nach dem SchwarzArbG Geschäfte und Grundstücke betreten und Einsicht in mitgeführte Unterlagen nehmen, um sich über die Beschäftigungsverhältnisse und Tätigkeiten der dort agierenden Personen zu informieren. Ebenso haben sie das Recht, Einsicht in Geschäftsunterlagen zu nehmen, die im Zusammenhang mit Beschäftigungsverhältnissen stehen, zum Beispiel Lohn- und Meldeunterlagen. Die Geprüften unterliegen dabei einer Duldungs- und Mitwirkungspflicht.

Sofern sich bei den Prüfungen ein Anfangsverdacht ergibt, müssen die FKS-Beamten ein Ermittlungsverfahren einleiten. Die Prüfung wird an dieser Stelle abgebrochen. Auf Seiten der Betroffenen entfällt damit die Duldungs- und Mitwirkungspflicht. Die FKS informiert nach Feststellung von Schwarzarbeit oder illegaler Beschäftigung die jeweils zuständige Behörde, zum Beispiel Krankenkasse, Finanzamt oder Ausländerbehörde.

Seit 2010 wurden von der FKS pro Jahr jeweils mehr als 500.000 Personenüberprüfungen an der Arbeitsstelle sowie mehr als 60.000 Prüfungen von Arbeitgebern gezählt. Die anschließend erhobenen Bußgelder belaufen sich auf etwa 45 Millionen Euro pro Jahr. Die Überprüfungen und Befragungen konzentrierten sich zu einem großen Teil auf das Bauhaupt- und -nebgewerbe. Im Baugewerbe wurden beispielsweise 2011 etwa 195.000 Personen befragt und 20.000 Arbeitgeber überprüft.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Der Austausch von Daten und Informationen innerhalb der Bekämpfungsebene beschränkt sich vornehmlich auf die einseitige Übermittlung an die FKS. Eine Rückmeldung über den Ausgang der Verfahren ist wünschenswert, wird jedoch aus datenschutzrechtlichen Gründen derzeit oft nicht realisiert. Bei der Abwägung zwischen Datensicherheit und Effizienz der Bekämpfung illegaler Arbeitspraktiken sollte letztere mehr berücksichtigt werden. Die **Kommunikation zwischen den Bekämpfungsorganen auf zentraler Ebene** wird jedoch trotz der geschilderten „Einbahnstraße“ überwiegend als gut empfunden.
- Sowohl bei den Ermittlungsbehörden wie bei den Zusammenarbeitsbehörden fehlen umfangreiche Kenntnisse über die Arbeitsweise der anderen Institutionen. Durch die einseitige Kommunikation wissen die Zusammenarbeitsbehörden häufig nicht, ob und welche Ergebnisse durch ihre Mitwirkung erzielt werden. Hier ist ein **intensiverer Austausch** zwischen den Ermittlungsbehörden nötig.
- Die **Kommunikation der FKS mit den kommunalen Ordnungsbehörden** ist regional stark unterschiedlich ausgeprägt. Einige Kommunen berichten von einer engen und zuverlässigen Zusammenarbeit, andere Kommunen hingegen haben aufgrund ausbleibender Rückmeldung der FKS subjektiv schlechte Erfahrungen gesammelt.
- Die Anfang 2015 in Kraft getretene Gewerbeanzeigerverordnung gibt den Gewerbebeamten die Möglichkeit, Gewerbeanzeigen auf Anhaltspunkte für Scheinselbstständigkeit zu prüfen und Verdachtsfälle an die FKS zu übermitteln. Diese kann daraufhin auf Verdachtsbasis gezielt prüfen. Hinzu kommt – ebenfalls seit 2015 – die Kontrolle des Mindestlohns. Angesichts dieser beiden neuen Aufgaben der FKS muss jedoch die Bundesregierung ihre Zusage zügig umsetzen, 1.600 weitere Stellen zu schaffen. Über diese **schnelle Umsetzung der Personalaufstockung bei der FKS** hinaus sollten die rund 600 Planstellen schnellstmöglich besetzt werden, die wegen Ruhestands der bisherigen Zollmitarbeiter vakant sind.

- Zukünftig wird aufgrund eines **Strategiewechsels bei der FKS** diese immer seltener die Möglichkeit haben, die kommunalen Behörden zu unterstützen. Die geplanten strukturellen Veränderungen der FKS haben nämlich das Ziel, die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und mafiöser Strukturen auf europäischer Ebene intensiver durchzuführen. Baustellenkontrollen vor Ort werden daher voraussichtlich um circa 30 Prozent reduziert werden. Dies steht im Widerspruch zur Bedeutung der Problematik der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit.
- Die noch stattfindenden Überprüfungen sollten deswegen möglichst effizient gestaltet werden. Derzeit findet eine **Einbindung der Ordnungsbehörden in Ermittlungen der FKS** nicht statt. Hierbei geht jedoch das Wissen dieser Ämter über die örtlichen Unternehmen, die örtlichen Gegebenheiten und auffällige Baustellen in der Kommune verloren. Effizient sind Kontrollen aber gerade dann, wenn durch die kommunale Bekämpfungsstruktur Baustellen als verdächtig gemeldet werden und die Überprüfungen partnerschaftlich und gemeinsam durchgeführt werden.

3.2. Netzwerkbildung

Die Aufgabentrennung zwischen Arbeitgeber-Belangen bei den Ordnungsbehörden und Arbeitnehmer-Belangen bei der FKS lässt eine funktionierende Bekämpfungsstruktur gegen illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit nur als Kombination und Kooperation der Ebenen zu. Es sollten demnach Netzwerke gebildet und unterhalten werden – nicht zuletzt um Synergieeffekte zu generieren und Erfahrungen und Erkenntnisse auszutauschen. Die Kooperation wird von den Experten als das A und O einer wirkungsvollen Strategie gegen illegale Praktiken am Bau herausgestellt. Persönliche Kontakte seien unabdingbar. Nur sie brächten im Grunde Fortschritte.

Grundsätzlich bestehen die Kontaktmöglichkeiten zwischen dezentraler und zentraler Ebene bei einem Verdachtsfall aus dem Prüfbereich der FKS, bei einem Verdacht auf Straftaten oder einem Hilfesuch der Ordnungsbehörde. Sie informiert dann die FKS oder die Staatsanwaltschaft über den Sachverhalt. Hintergrund ist unter anderem das Fehlen des verdachtslosen Prüfungs- und Betretungsrechtes auf Seiten der Ordnungsämter.

Die Kommunikation der FKS zu den kommunalen Behörden ist allerdings regional stark unterschiedlich ausgeprägt.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Es sollten im Rahmen von turnusmäßigen Veranstaltungen und Zusammenkünften zwischen dezentralen und zentralen Stellen persönliche Kontakte geknüpft und gestärkt werden. Dabei sollte zudem das Wissen über aktuelle Formen und Praktiken, das Ausmaß und konkrete Fälle von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit geteilt sowie eine **Netzwerkbildung** intensiv und umfassend gefördert werden.
- Bei Baustellenkontrollen sollte die FKS die **Kenntnisse der kommunalen Stellen** über die örtlichen Unternehmen, örtlichen Gegebenheiten und auffälligen Baustellen nutzen. Empfehlenswert ist demnach eine engere, partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen FKS und Ordnungsbehörden bei diesen Kontrollen. Voraussetzung dafür ist indes eine ausreichende Präsenz der Ordnungsbehörde in der jeweiligen Kommune.
- Die kommunalen Ordnungsbehörden sollten eine **Datenbank** analog dem „OWISCH“-System aus Niedersachsen und Sachsen-Anhalt einführen können und der FKS Zugriffsrechte einrichten. Das OWISCH-System, kurz für Ordnungswidrigkeiten Schwarzarbeit, ist eine landesweite Datenbank, in der alle laufenden Verfahren zur Schwarzarbeit von den Ordnungsbeamten eingetragen werden. Hierdurch können Verfahren gegen Unternehmen aus mehreren Kommunen gebündelt werden und abgelehnte Verfahren eingesehen werden. Die

Ordnungsbeamten haben zudem die Möglichkeit, sich an den Ermittlungsbeamten des laufenden Verfahrens zu wenden und somit Synergieeffekte zu erzielen. Parallel dient die Plattform als inoffizielle Datenbank für auffällige Unternehmen. Durch Zugriffsrechte der FKS auf diese noch zu implementierende Plattform könnte sie Ermittlungsschwerpunkte einfacher setzen und den Kontakt zur kommunalen Bekämpfungsstruktur verbessern.

3.3. Baustellenschild

Die Landesbauordnung NRW schreibt vor, dass die Bauherren bei der Ausführung von genehmigungsbedürftigen Bauvorhaben ein Baustellenschild mit der Bezeichnung des Bauvorhabens, dem Namen und der Anschrift des Entwurfsverfassers, des Unternehmens für den Rohbau und der Bauleitung dauerhaft und von der öffentlichen Verkehrsfläche aus sichtbar anbringen müssen.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Um die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung deutlich zu vereinfachen könnten Auftraggeber über die jetzige Regelung hinaus verpflichtet werden, alle beauftragten Unternehmen sowie deren Nachunternehmer namentlich auf dem **Baustellenschild kenntlich zu machen**. Hierdurch könnten die Ordnungsbehörden ohne verdachtsunabhängiges Prüf- und Betretungsrecht schnell einen Überblick über die eingesetzten Unternehmen bekommen und somit die Überprüfung von Gewerbeanmeldungen und handwerksrechtlichen Verstößen unkompliziert vornehmen.
- Der Auftraggeber sollte zudem verpflichtet werden, alle Nachunternehmer der beauftragten Unternehmen zu kennen und kenntlich zu machen. Die Eigenleistungsverpflichtung nach VOB/B kann dadurch einfacher kontrolliert werden.
- Ein Verstoß gegen das Kennzeichnen der Unternehmen sollte analog zur Ordnungswidrigkeit, kein Baustellenschild aufzustellen, mit einer **Geldbuße bis zu 50.000 Euro** geahndet werden.

3.4. Weißbuch Bau

Die Berliner Bau-Tarifvertragsparteien nutzen seit Mitte September 2015 bei ihrem Kampf gegen die Schwarzarbeit am Bau das „Weißbuch Bau“. Es dient Auftraggebern als Instrument, um sich vor einer Vergabe über die Leistungsfähigkeit und Qualität von Baubetrieben zu informieren. „Schwarzen Schafen“ wird so der Zugang zu Aufträgen erheblich erschwert. Initiator des „Weißbuchs Bau“ ist die Sozialkasse des Berliner Baugewerbes (Soka Bau Berlin).

In dem „Weißbuch“ werden die Betriebe aufgeführt, die von der Soka Bau aufgrund ihres Melde- und Zahlungsverhaltens über mindestens zwölf Monate hinweg als einwandfrei eingestuft wurden. Sie müssen zudem über eine Facharbeiterquote von mehr als 50 Prozent verfügen und mehr als drei Viertel ihrer gewerblichen Arbeitnehmer in Vollzeit beschäftigen. Daraus soll auf ihre fachliche Qualifikation sowie ihre Leistungsfähigkeit geschlossen werden können. Die Daten werden quartalsweise von der Soka Bau auf ihre Aktualität überprüft. Nutzer des „Weißbuches“ sehen darin zudem, welche Leistungen der jeweilige Betrieb anbietet, über welche Qualitätssiegel und Zertifizierungen er verfügt und ob er präqualifiziert ist, ob er ausbildet und ob er Innungs- oder Verbandsmitglied ist. Dokumentiert wird darüber hinaus die aktuelle Beitrags- und Meldebescheinigung der Soka Bau.

Genutzt wird das „Weißbuch“ von beiden Seiten bereits nach kurzer Zeit sehr intensiv: Mehr als 150 Betriebe waren Mitte Oktober 2015 verzeichnet (bei etwa 200, die aufgrund der Kriterien in Frage kommen), und viele, vor allem öffentliche Auftraggeber machen von der entsprechenden Internetseite Gebrauch.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Auftraggeber erlangen durch dieses „**Weißbuch**“ eine sehr hohe Transparenz über die gelisteten Baufirmen. Es sollte deswegen bundesweit eingeführt werden. Unabhängig davon gab es innerhalb der Forschungsarbeit ebenfalls Überlegungen bezüglich solcher Listen. Auch hier wurde die positive Wirkungsweise eines solchen Instrumentes erkannt und von eingebundenen Experten befürwortet.

3.5. Verbot von Barzahlungen

Barzahlungen von Löhnen und für erbrachte Bauleistungen stellen sehr häufig ein Einfallstor für illegale Praktiken dar. Ein bargeldloser Zahlungsverkehr sorgt dagegen für die Dokumente, die für Nachprüfungen notwendig sind.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Es wird ein **Verbot derartiger Barzahlungen** angeregt.

3.6. Der Blick nach außen auf mögliche weitere Änderungen von Gesetzen und Vorschriften

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sind ein internationales Phänomen. Daher ist es für eine wirksame(re) Bekämpfungsstrategie von Interesse, wie andere Länder gegen diese unfairen Praktiken vorgehen. Im Folgenden werden daher Beispiele dafür aufgeführt, die erfolgversprechend erscheinen.

3.6.1. Auftraggeberhaftung und Haftungsbefreiung in Österreich und in den Niederlanden

Zur Eindämmung von betrügerischen Aktivitäten enthält das österreichische Einkommensteuergesetz die Haftung der Bauunternehmer für die Sozialversicherungs- und Lohnsteuerbeiträge ihrer Nachunternehmer. Der Auftraggeber haftet bis zur Höhe von fünf Prozent des Werklohnes für die Lohnsteuer, die bis zum Ende des Monats anfällt, in dem die Leistung erbracht wurde, und bis zu 20 Prozent des Werklohnes für die Sozialversicherungsbeiträge bis zu 15 Tage über den Monat hinaus, in dem der Werklohn fällig wurde. Zu einer Haftungsbefreiung kommt es, wenn das beauftragte Unternehmen auf der Liste der haftungsfreistellenden Unternehmen (HFU-Liste) aufgeführt wird. Sie gibt Auskunft über Unternehmer, die als unbedenklich angesehen werden, da sie seit mindestens drei Jahren rechtmäßig gewirtschaftet haben.

Sobald in den Niederlanden ein Generalunternehmer einen Nachunternehmer beschäftigt, haftet er für dessen Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeiträge. Eine Haftungsbefreiung ist durch die Einrichtung eines G-Kontos möglich und wird Kettenhaftung genannt. Dabei wird ein Sperrkonto beim niederländischen Finanzamt eingerichtet, auf das der Generalunternehmer die vom Nachunternehmer voraussichtlich zu erbringenden Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 30 Prozent des Werklohns einzahlt. Nur zur Zahlung ebendieser Beiträge hat der Nachunternehmer Zugriff auf das Konto. Es stellt sicher, dass der Nachunternehmer die Lohnnebenkosten abführt.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Die Möglichkeit einer **Haftungsbefreiung**, nachdem ein Haftungsbeitrag hinterlegt wurde, besteht in Deutschland nicht. Hier haftet der Unternehmer nach dem SGB IV für die Sozialversicherungsbeiträge des von ihm beauftragten Unternehmers. Die Umsetzbarkeit der österreichischen Regelung ist darüber hinaus bei Werkverträgen kritisch zu betrachten.

- Ein gut in Deutschland anwendbares Modell gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung wäre die **HFU-Liste**. Sie offenbart Auftraggebern, welche Unternehmer legal arbeiten, und vereinfacht ihnen die Auswahl von Vertragspartnern. Außerdem wird der Druck auf die Unternehmer erhöht, da sie Auftragseinbußen erwarten müssen, wenn sie nicht auf der Liste stehen oder von ihr gestrichen werden. In Deutschland können Bauunternehmen ihre Eignung für öffentliche Bauaufträge mit einer Präqualifikation belegen. Es ist naheliegend, den dafür zuständigen Prüfstellen die Prüfaufgabe zu überlassen, falls eine öffentlich einsehbare Liste unbedenklicher Unternehmen auch bei uns eingeführt würde.
- Auch ein **Sperrkonto** zur Umgehung der Arbeitgeberhaftung und zur Zahlung von arbeitnehmerseitigen Lohnabgaben könnte ein effektives Mittel zur Bekämpfung von Abgabenhinterziehung sein.

3.6.2. Ganzheitliche Prüfung der lohnabhängigen Abgaben in Österreich

Die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) dient der Kontrolle einer ordnungsgemäßen Abführung der Lohnsteuer, des Dienstgeberbeitrags und der Sozialversicherungsbeiträge. Die ganzheitliche Prüfung der Arbeitgeber wird drei- bis fünfjährig von Prüfern des Finanzamtes und der Gebietskrankenkassen durchgeführt. Dabei werden Unterlagen kontrolliert sowie die Lohnzahlungen, Arbeitszeiten und Vertragsverhältnisse dokumentiert. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Steuern ordnungsgemäß abgeführt werden und allen Meldeverpflichtungen nachgekommen wird.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- In Deutschland gibt es nur einen Vorgang für die Lohnsteuerprüfung, der nach EStG im Rahmen der Lohnsteuernachschau nur in konkreten Fällen und nicht regelmäßig durchgeführt wird. Weiterhin existiert die Lohnsteuerausßenprüfung nach EStG, die vom Betriebsstättenfinanzamt durchgeführt werden kann. Eine **stärkere Zusammenarbeit der Behörden** im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung aller abzuführenden Beiträge nach dem Vorbild der GPLA kann die Effektivität der Bekämpfung verbessern. Die Kontrollen müssten von möglichst vielen Institutionen durchgeführt werden. Damit wie in Österreich auch Prüfer der Krankenkassen beteiligt werden können, müssen ihnen die dazu erforderlichen Befugnisse eingeräumt werden. Dafür ist eine Gesetzesänderung beziehungsweise -erweiterung notwendig. Daher kommt die Anwendung dieses Modells in Deutschland nur langfristig in Betracht.

3.6.3. Strafverfolgung mit vereinfachtem Verfahren in Österreich

Das vereinfachte Verfahren bei Abgabenhinterziehungen von bis zu 10.000 Euro pro Jahr beziehungsweise maximal 33.000 Euro bei mehrjährigem Prüfungszeitraum ermöglicht in Österreich eine zeitnahe Ahndung von Sozialabgabenbetrug. Im vereinfachten Verfahren kommt es zu einer Abgabenerhöhung von zehn Prozent der Steuernachzahlung, einem sogenannten Verkürzungszuschlag, und es wird eine Strafverfügung ausgesprochen. Dies geschieht, wenn der Tatbestand aus Sicht der Behörden weitestgehend eindeutig erscheint und der Beschuldigte binnen eines Monats keinen Einspruch erhoben hat.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Das **vereinfachte Verfahren bei Abgabenhinterziehung** ist eine große Errungenschaft in Österreich. Es ermöglicht die Bestrafung von Gesetzesverstößen ohne langwierige Gerichtsverfahren. So können zeitnah Beitragsnachzahlungen erzwungen werden, die aber geringer sind als die in einem Gerichtsprozess zu erzielenden Beträge. Andererseits können mit dem vereinfachten Verfahren Prozesskosten eingespart werden. In Deutschland können nur im Rahmen von Ordnungswidrigkeitenverfahren Buß- und Verwarngelder ohne Gerichtsprozess ausgesprochen werden. Wenn Einspruch eingelegt wird, münden aber auch diese Verfahren vor Gericht. Für die Einführung eines vereinfachten Verfahrens fehlt bislang die Rechtsgrundlage. Eine Anpassung der Gesetzgebung ist denkbar, könnte aber nur langfristig für eine effektivere Strafverfolgung sorgen.

3.6.4. Unternehmenslogos auf Baustellen und Firmenfahrzeugen in Dänemark

Sichtbare Logos auf Baustellen und Firmenfahrzeugen sind in Dänemark Pflicht. In Wagen von ausländischen Auftragnehmern muss hinter der Windschutzscheibe ein Beleg für die Aufnahme in das Register des Gewerbebeamten für ausländische Dienstleistungen gut sichtbar liegen. Alle ausländischen Firmen, die in Dänemark arbeiten, sind dazu verpflichtet, sich bei diesem Register anzumelden.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Die **Kennzeichnungspflicht mit Firmenlogos** auf Baustellen und Dienstwagen erleichtert die Ermittlung des für den Arbeitnehmer zuständigen Arbeitgebers. Alle auf der Baustelle anzutreffenden Arbeitnehmer müssen eindeutig Arbeitgebern zuzuordnen sein. Unklare Beschäftigungsverhältnisse können ein Alarmzeichen für die Kontrolleure sein. Bei dem Verdacht einer Straftat können die betroffenen Arbeitnehmer dann genauer überprüft werden. Diese Maßnahme ist auf Deutschland übertragbar, zumal sie mit nur geringem Aufwand realisierbar wäre. Sie kann die Ausführung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung erschweren.

3.6.5. ID-Karten im Bausektor in Norwegen

Um den Kampf gegen Schwarzarbeit zu erleichtern, hat Norwegen speziell für den Bausektor die Identitätskarte (ID-Karte) für Arbeitnehmer verpflichtend gemacht. Sie vereinfacht die Arbeit von Kontrollbehörden, da die Arbeitnehmer ihren Unternehmen zugeordnet werden können. Die Karten sind mit einem Foto des Arbeitnehmers, einem Magnetstreifen und der Arbeitgebernummer ausgestattet. Um den Arbeitnehmern die Ausstellung von Karten zu ermöglichen, muss der Arbeitgeber sein Unternehmen im Pflichtregister registrieren. Die Arbeitsaufsichtsbehörde kann bei Verstößen die Baustellenarbeiten stoppen. Außerdem wird der Arbeitgeber aufgefordert, den Anmeldungen nachzukommen. Dennoch können Kontrollbehörden Arbeitnehmer ohne ID-Karten nicht der Baustelle verweisen.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Die Einführung eines **elektronischen Baustellenausweises** erleichtert Kontrollen auf Baustellen, da eine direkte Zuordnung des angetroffenen Arbeitnehmers zu seinem Arbeitgeber möglich ist. Das Fehlen von Ausweisen ist ein Alarmzeichen für die Behörden, sodass an dieser Stelle die Ermittlungsarbeit fortgesetzt werden könnte. Auch in Deutschland müssen Bau-Arbeitnehmer während der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen einen Personalausweis, Pass, Pass- oder Ausweisersatz mitführen und dem Zoll im Rahmen einer Überprüfung vorzeigen. Einen speziellen Berufsausweis, der eine Überprüfung der Legalität der Beschäftigung ermöglicht, gibt es jedoch nicht. Dessen Einführung ist aber denkbar, da bei ordnungsgemäßer Anmeldung der Arbeitnehmer alle für die Ausstellung einer Karte notwendigen Informationen angegeben werden. Sinnvoll ist eine Implementierung aber nur, wenn bei Verstößen gegen die Mitführungspflicht auch wirksame Strafen verhängt werden können. Die Stilllegung der Baustelle bei schwerwiegenden Verdachtsfällen etwa würde zu Bauverzug führen, was hohe Vertragsstrafen für den Unternehmer bedeuten würde.

3.6.6. Datensysteme zur Speicherung und Nutzung von Informationen in Belgien

Belgien setzt bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auf eine umfangreiche digitale Struktur. Sie ermöglicht die Zentrierung aller Abrechnungsstellen in einem Netzwerk und schafft eine gemeinsame Plattform für den Informationsaustausch zwischen den Kontrollbehörden. Zusätzlich wird den Kontrolleuren der Zugang zu externen Datenbanken gegeben. Unter anderem gibt es bereits seit Langem ein gemeinsames Netzwerk der Sozialversicherungsträger. Das Programmgesetz aus dem Jahr 2012 stellt zudem den Rahmen zur einheitlichen elektronischen Aufzeichnung dar. Dadurch sind Kontrolleure der verschiedenen Behörden befugt, ihre Prüfungsergebnisse von Straftaten elektronisch festzuhalten. Sie können erkennen, wenn seitens einer anderen Behörde ein Eintrag in das Informationssystem vorgenommen wurde, und sind

dazu autorisiert, den Ersteller dieses Eintrags zu konsultieren. Daneben stellen die Kontrolleinrichtungen eine Liste von Arbeitgebern bereit, die verdächtigt werden, sich nicht gesetzestreu zu verhalten. Die Behörden können die so im Vorfeld bewerteten und als verdächtig eingestuften Unternehmen und Personen gezielt kontrollieren und bei Verdachtsfällen weitere Maßnahmen einleiten.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Belgiens Modell zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit sieht sämtliche obligatorischen Meldungen vor, die vorzugsweise auf elektronischem Wege vorzunehmen sind. Dazu sind zunächst ein entsprechendes **E-Government-System** und ein elektronischer Personalausweis erforderlich. Zudem ist die Möglichkeit der Erstellung einer digitalen Unterschrift essentiell. Im Anschluss können Datenaustauschplattformen zur Förderung behördlicher Kooperation ergänzt werden und den Nutzwert steigern. Zunächst einmal erfordert ein solches System einen hohen technischen Stand des Landes. Das Internet muss flächendeckend für die Arbeitgeber verfügbar sein. Da dieses Kriterium erfüllt ist, könnte Deutschland ein E-Government-System nach dem belgischen Vorbild implementieren. Die Datenbanken könnten mehreren Behörden den Zugriff auf Informationen bieten. Bei der Verwendung privater Daten besteht die Vermutung, dass die deutschen Datenschutzrichtlinien eine Speicherung, Weitergabe und Verarbeitung nicht zulassen. Insbesondere das E-Government-Gesetz von 2013 hat hier aber den Weg geebnet.

3.6.7. Vertragsmeldepflicht und Auftraggeberhaftung in Belgien

Ab einem Nettoauftragswert von 30.000 Euro müssen Bauunternehmer in Belgien eine elektronische Vertragsmeldung, die „Déclaration de travaux“, vor Aufnahme der Arbeiten auf der Internetseite der Sozialversicherung vornehmen. Es müssen dabei alle geplanten Arbeiten auf der Baustelle genannt werden. Wenn Nachunternehmer beschäftigt werden, liegt die Auftragswertgrenze bei 5.000 Euro. Erfolgt die Meldung nicht, drohen Sanktionen in Höhe von fünf Prozent des Auftragswertes. Mit Hilfe der bei der Baustellen- oder Vertragsmeldung zugeteilten Unternehmensnummer können Auftraggeber ihre Unternehmer überprüfen. Sie können sich dann bei Bedarf vor der Subsidiärhaftung für die Sozialversicherungs- und Steuerschulden des beauftragten Unternehmens schützen, indem sie einen Einbehalt vom Werklohn für bestehende Schulden vornehmen.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Die **Vertragsmeldepflicht** stellt einen bedeutsamen Vorstoß zu einer effektiveren Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung dar. Die Kontrolleure können bei Baustellenüberprüfungen unmittelbar feststellen, ob alle tatsächlich ausgeführten Arbeiten gemeldet wurden. Bei Verstößen kann der Verdacht entstehen, dass auf der Baustelle versucht wurde, illegale Arbeiten auszuführen. Aus diesem Grund kann auch in Deutschland die Vertragsmeldepflicht eine erfolversprechende Bekämpfungsmaßnahme sein.



Stefan Tögel

Vorstandsmitglied Initiativkreis Handwerk Oberhausen

Bei Ausschreibungen sind Betriebe mit sozialversicherungspflichtigen und tarifvertraglich beschäftigten Arbeitnehmern und mit Auszubildenden zunehmend chancenlos gegen Firmen, die Nachunternehmer mit Billiglohntarifen beschäftigen. Während dadurch Vermittler und Bauherren zum Teil riesige Gewinne realisieren, steigen die Soziallasten für die regelkonformen Unternehmen; es droht ein großer volkswirtschaftlicher Schaden. Dagegen muss angegangen werden.

3.6.8. Personalregister in Frankreich

Arbeitgeber haben in Frankreich tagesaktuelle Personalregister zu führen. Dabei sind auf Lohnabrechnungen alle Arbeitsstunden aufzuzählen.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Laut MiLoG besteht in Deutschland die Pflicht, lediglich nach der Arbeitsausführung Personalaufzeichnungen vorzunehmen. Daher ist es denkbar, das nach HOAI obligatorisch zu führende Bautagebuch um eine **Personalliste** entsprechend dem französischen Modell zu erweitern. Auf diese Weise würde die Personalsituation baubegleitend dokumentiert. Eine Übernahme der Pflicht zur zeitnahen Aktualisierung des Personalregisters ist in Deutschland möglich und verspricht einen Mehrwert für die Kontrolleure auf den Baustellen.

3.6.9. Nichtfinanzielle Sanktionen und Listen gesetzeswidrig agierender Unternehmer in Frankreich

Im Zuge der Verschärfung der Sanktionen zur Durchsetzung der Vorschriften wurde in Frankreich in erster Linie der Ausbau nichtfinanzieller Strafen, etwa der Ausschluss von öffentlichen Vergaben für bis zu sechs Monate oder von finanziellen Unterstützungen des Staates und der Europäischen Union vorangetrieben. Außerdem können Betriebe für drei Monate geschlossen werden. Darüber hinaus wurde die Grundlage zur Entwicklung einer Schwarzen Liste geschaffen, die aber erst nach der Aussprache einer Durchführungsverordnung angewendet werden kann. Die Aufnahme auf die Schwarze Liste kann demnach erfolgen, sobald eine Geldbuße aufgrund von Schwarzarbeit oder illegaler Beschäftigung verhängt wurde. Die Schwarze Liste soll eine Ergänzungsstrafe darstellen und für einen Zeitraum von maximal zwei Jahren natürliche oder juristische Personen, die aufgrund von illegaler Beschäftigung sanktioniert wurden, öffentlich einsehbar listen.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Die Möglichkeit, **administrative Strafen** wie den Ausschluss von öffentlichen Vergaben oder von finanziellen Unterstützungen des Staates sowie Zwangsschließungen auch ohne Gerichtsurteil zu verhängen, beschleunigt die Durchsetzung dieser Sanktionen, da kein Prozess erforderlich ist.

■ In Deutschland ist der **Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Vergaben** aufgrund von Vergehen im Bereich der Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung möglich, allerdings immer davon abhängig, dass dem öffentlichen Auftraggeber der Nachweis der Verfehlung gelingt. Laut SchwarzArbG kann zudem ein Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren von bis zu drei Jahren ausgesprochen werden, wenn eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder zu einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen vorliegt oder eine Geldbuße von mindestens 2.500 Euro gezahlt werden musste. Außerdem sieht das AEntG vor, dass ein Ausschluss von der Teilnahme an Wettbewerben um öffentliche Aufträge ausgesprochen werden kann, wenn ein Vergehen nach AEntG mit mindestens 2.500 Euro bestraft wurde. Eine Gewerbeuntersagung kann nach GewO ebenfalls erfolgen, da bei Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung Verstöße vorliegen, die eine Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden vermuten lassen.

■ Wenn in Deutschland die **Vollstreckung vergabe- und gewerberechtlicher Maßnahmen** nicht an rechtskräftige Sanktionen gebunden wäre, könnte sie auch **ohne rechtskräftiges Urteil** ausgesprochen werden. Dann könnte effektiver gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung vorgegangen werden, da Gerichtsprozesse lange dauern und die Sanktionierung verzögern.

■ **Stilllegungen von Baustellen** durch den Zoll und die FKS sind in Deutschland möglich, aber bislang auf wenige Tage beschränkt. Daher könnten die Handlungsbefugnisse der Beamten an dieser Stelle erweitert werden.

4 Bekämpfungsempfehlungen für den öffentlichen Bereich, dezentrale Ebene

4.1. Vergabestellen und Vergabeverfahren

Alle öffentlichen Aufträge unterliegen dem wettbewerblichen Vergaberecht mit dem Ziel, das wirtschaftlichste (nicht das preisgünstigste!) Angebot unter Berücksichtigung von Wettbewerb, Gleichbehandlung und Transparenz zu erlangen. Die Vergabe von Bauleistungen ist insbesondere durch die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) geregelt.

Sowohl das Vergaberecht der EU als auch das nationale Vergaberecht sehen unterschiedliche Vergabearten vor. Dazu zählen unterhalb des Schwellenwertes die öffentliche Ausschreibung, die beschränkte Ausschreibung mit und ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb sowie die freihändige Vergabe mit und ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb. Oberhalb des Schwellenwertes finden das offene Verfahren, das nichtoffene Verfahren, das Verhandlungsverfahren mit und ohne öffentliche Bekanntmachung sowie der wettbewerbliche Dialog Anwendung. Grundsätzlich besteht bei der Vergabe von Bauleistungen ein Vorrang der öffentlichen Ausschreibung beziehungsweise des offenen Verfahrens, um einen möglichst großen Wettbewerb gewährleisten zu können.

Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens bestehen indes verschiedene Möglichkeiten seitens öffentlicher Auftraggeber, schon im Zuge des Vergabeprozesses die Möglichkeiten für illegale Praktiken einzuschränken. Dafür ist zum einen fachlich qualifiziertes Personal innerhalb der Vergabestellen und -ämter in ausreichender Zahl notwendig, um die Ausschreibungen entsprechend vorzubereiten und die Bewerber und ihre Angebote ausreichend tief zu prüfen.

Darüber hinaus bestehen Möglichkeiten, Vergaben aktiv zu gestalten und somit Einfluss auf den Bieterkreis zu nehmen. So gibt es gemäß der VOB/A verschiedene Grenzen zur Ausschreibung von Bauvorhaben. Öffentliche Auftraggeber können eine beschränkte Ausschreibung durchführen. Daneben können sie Aufträge freihändig vergeben, sofern die öffentliche und beschränkte Ausschreibung unzumutbar ist beziehungsweise einen Auftragswert von 10.000 Euro nicht übersteigt. Gemäß des Erlasses über kommunale Haushaltsgrundsätze liegen die Grenzen sogar bei 100.000 Euro für eine freihändige Vergabe und bei einer Million Euro für eine beschränkte Ausschreibung.

Im idealtypischen Verlauf eines Vergabeverfahrens dient nach der Öffnung der Angebote deren Prüfung der Kontrolle und der inhaltlichen Beurteilung in zwei Bereichen. Es geht zum einen um die formelle Prüfung hinsichtlich des rechtzeitigen Eingangs, der Vollständigkeit der Unterlagen sowie der Korrektheit in den formalen Anforderungen. Zum anderen wird das Angebot inhaltlich und sachlich geprüft. Dabei stehen die fachliche, technische und rechnerische Untersuchung sowie die Kontrolle auf Wirtschaftlichkeit im Vordergrund. Auf dieser Basis werden die Angebote vergleichsweise beurteilt, sodass schließlich das wirtschaftlichste Angebot ermittelt werden kann.

Als Hilfsmittel zur Prüfung der Angemessenheit der Preise stehen der Preisspiegel der einzelnen Einheitspreise des Leistungsverzeichnisses oder die kommunalen einheitlichen Formblätter KEFB Preis 1 und 2 (auch bekannt unter Formblatt 221-223) zur Verfügung. Darin werden die kalkulatorische Aufgliederung der Angebotssumme und zusätzlich wichtige Einheitspreise eingetragen. Ein weiteres Hilfsmittel ist der Einblick der Vergabestelle in die Urkalkulation des Bieters sowie der Preisvergleich aus anderen inhaltsgleichen und möglichst auch zeitgleichen Vergaben. Der Bieter wird aufgefordert, seine Kalkulationsansätze offenzulegen. Das Gleiche gilt für die Einzellohnkosten einschließlich der kalkulierten Zeitansätze für die Arbeitskräfte und des Kalkulationsmittellohns, der Einzelstoffkosten, der Einzelgerätekosten, der Baustellengemeinkosten, der Allgemeinen Geschäftskosten sowie für Wagnis und Gewinn.

Im Nachfolgenden ist ein Ausschnitt eines Preisspiegels bezogen auf die Angebotssumme dargestellt. Hierbei gibt es mehrere Möglichkeiten der Darstellung, über eine Aufgliederung der einzelnen EP-Positionen oder über die Aufgliederung in die einzelnen Kostenarten.

PREISSPIEGEL intern, mit eigenen LV-Preisen zum Vergleich (alle Bieter, Sortierung nach EP)						
Projekt: 001, Beispiel Mauerwerksarbeiten						
OZ		LV-Preis	Bieter 1	Bieter 2	Bieter 3	Bieter 4
1	Mauerwerksarbeiten					
1.10	Natursteinmauerwerk					
	300,00m ³	EP Euro	629,25	400,00	619,21	680,20
		GP Euro	188.755,00	120.000,00	185.763,00	204.060,00
		Abw. %		0,00	54,80	70,05
1.20	Ziegelmauerwerk D = 11,5cm: Mz 1,8 - 2 DF					
	1200,00m ³	EP Euro	55,50	20,00	49,25	80,21
		GP Euro	66.600,00	24.000,00	59.100,00	96.252,00
		Abw %		0,00	146,25	301,05
1.30	Ziegelmauerwerk D = 24cm: Mz 1,8 - 2 DF					
	2000,00m ³	EP Euro	106,16	50,00	86,22	102,36
		GP Euro	212.320,00	100.000,00	172.440,00	204.720,00
		Abw. %		0,00	72,44	104,72
1.1	Mauerwerksarbeiten					
	Summe		467.695,00	244.000,00	417.303,00	505.032,00
	ZU-/Abschlag %		0,00	-4,00	0,00	0,00
	ZU-/Abschlag abs. Euro		0	-9.760,00	0	0
	Nettobetrag		467.695,00	234.240,00	417.303,00	505.032,00
	Abw. %			0,00	78,15	115,60
	Angebot vollständig?			Ja	Ja	Ja

Abbildung 3: Preisspiegel mit bauwirtschaftlichen Kennzahlen

Ist bei einem solchen Preisspiegel zu erkennen, dass besonders gewichtete Leistungsverzeichnispositionen, beispielsweise Positionen mit hohem Mengenanteil oder hohen Stückkostenzahlen, stark unterkalkuliert sind und zusätzlich kein „Ausgleich“ dieses Wertes in anderen Positionen erfolgt, ist ein Aufklärungsgespräch mit dem betroffenen Bieter dringend erforderlich. Bleiben nach diesem Aufklärungsgespräch noch Fragen offen oder kann und will der Bieter keine Angaben bezüglich der aufzuklärenden Leistungsverzeichnispositionen machen und ist eine vom Auftraggeber gesetzte angemessene Frist abgelaufen, ist dieser Bieter unverzüglich von der Vergabe auszuschließen.

Als nächster Schritt im Vergabeverfahren folgt die Auswahl der Angebote anhand der Eignung der Bieter hinsichtlich der für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen notwendigen Sicherheiten. Diese schließen die erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sowie ausreichende technische und wirtschaftliche Mittel des Bieters ein. Beispielsweise können Nachweise über das Verhältnis zwischen den jahresdurchschnittlich beschäftigten Arbeitskräften und dem Umsatz des Unternehmens bezogen auf die letzten drei Geschäftsjahre (im Mittel) gefordert werden. Darüber hinaus kann der Auftraggeber die Eignung des Bieters, sofern dieser dort eingetragen ist, direkt über die durch den Verein für die Präqualifizierung von Bauunternehmen zugängliche Liste überprüfen. Dort sind alle für die Überprüfung der Bietereignung erforderlichen Nachweise hinterlegt (siehe auch Kapitel 4.7). Nicht-präqualifizierte Unternehmen haben eine Eigenerklärung anhand des Formblatts 124 VHB vorzulegen.

Im folgenden Schritt werden die abgegebenen Preise für die ausgeschriebene Leistung bewertet. Dabei wird die Endsumme bezüglich der Preisvorstellungen des Auftraggebers und im Vergleich mit anderen Angeboten beziehungsweise Marktpreisen untersucht.

Ein Unterangebot bezeichnet ein auffälliges Missverhältnis zwischen dem (Gesamt-)Preis und der ausgeschriebenen Leistung im Vergleich zu der Kostenvorstellung des Auftraggebers, zu anderen Angeboten oder zu den aktuellen Marktpreisen. Liegt der erstplatzierte Bieter deutlich günstiger als der Zweitplatzierte (in einigen Bundesländern wurde dafür ein Unterschied von zehn Prozent festgelegt), berechtigt dies zu Zweifeln an der Angemessenheit der Preise. Eine nicht ordnungsgemäße Lohnkalkulation (Mittellohn einschließlich Lohnzusatz- und Lohnnebenkosten) könnte Ausgangspunkt des niedrigen Angebotspreises sein. Der in den Formblättern 221 beziehungsweise 222 zu dokumentierende Mittellohn wird aus dem Durchschnitt der Lohnkosten der gewerblichen Arbeitnehmer zuzüglich der Lohnzulagen und -zuschläge errechnet. Liegt ein deutlich niedrigerer Mittellohn eines Bieters vor, so lassen sich hieraus insbesondere die folgenden drei Hinweise ableiten: (1) Der Bieter beabsichtigt, ausländische Nachunternehmer zu beschäftigen. (2) Der Bieter beabsichtigt, in der Mehrzahl Arbeitskräfte niederer Lohngruppen zu beschäftigen, sodass die Qualifikation möglicherweise für die entsprechende Bauleistung nicht ausreichend ist. (3) Eine ordnungsgemäße Erfüllung aller gesetzlich erforderlichen Verpflichtungen kann nicht angemessen im Angebotspreis berücksichtigt sein.

Unter der Annahme, dass eine durchschnittliche Kolonnenstruktur im Baubetrieb aus vier bis fünf Personen besteht, von denen drei als Facharbeiter gemäß der Lohngruppe 3 und einer als Hilfsarbeiter in der Lohngruppe 1 vergütet werden, stellt die nachfolgende Tabelle die Berechnung des als realistisch anzunehmenden Mittellohns beziehungsweise Kalkulationslohns dar. Der angenommene Mittellohn von 15,26 Euro wird gestützt durch vergleichbare Erhebungen der Soka Bau, die für 2014 einen durchschnittlichen Stundenlohn von 15,88 Euro in NRW angibt. Im von der Landes-Gewerbeförderungstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks herausgegebenen Betriebsvergleich für das Hochbauhandwerk 2013 liegen die Mittellöhne in den vier untersuchten Betriebsgrößenklassen ebenfalls zwischen 15,22 und 15,95 Euro. Dort wurden zudem die Lohnzusatzkosten zwischen 79 und 93 Prozent angesetzt, analog zu dem Wert von 86,92 Prozent in der Tabelle.

Anzahl	Arbeitskraft	Lohngruppe	Vergütung/Person	Gesamtvergütung
3	Facharbeiter	3	16,64 €/h	49,92 €/h
1	Hilfskraft	1	11,10 €/h	11,10 €/h
			Summe	61,02 €/h
Durchschnittlicher Tariflohn			61,07 € /h/ 4 Personen	15,26 €/h
Anteil aktuelle Periode			80%	
Anteil folgende Periode			20%	
Annahme Lohnerhöhung 2,6%			$0,026 \times 15,26 \text{ €/h} \times 0,2$	0,08 €/h
			Summe	15,34 €/h
+ Zulagen (z.B. Erschwerniszulage)			Annahme Schmutzzulage	0,40 €/h
			Summe	15,74 €/h
+ Überstundenzuschlag			Annahme 25%: für 4h/Woche ($0,25 \times 4 \times 100$): 41h/Woche = 2,44 % von 15,74 €/h	0,38 €/h
+ Vermögensbildung			Annahme 60% der Belegschaft $0,6 \times 0,13 \text{ €/h}$	0,08 €/h
Mittellohn A				16,20 €/h
+ Lohnzusatzkosten			$86,92\% \text{ vom Mittellohn A} = 0,8692 \times 16,20 \text{ €/h}$	14,08 €/h
Mittellohn AS				30,28 €/h
+ Lohnnebenkosten			Annahme 3,00 €/h	3,00 €/h
Kalkulationslohn (entspricht Mittellohn ASL)				33,28 €/h

Abbildung 4: Berechnung des als realistisch anzunehmenden Mittellohns / Kalkulationslohns

Auf den durchschnittlichen Tariflohn, der sich aus dem Durchschnitt der Lohnkosten der gewerblichen Arbeitskräfte ergibt, wird eine Lohnerhöhung addiert, hier mit 2,6 Prozent angenommen, durch die die Lohnschwankungen innerhalb der Bauperiode berücksichtigt werden. Des Weiteren sind Zulagen wie die Erschwerniszulage unter der Annahme von 0,40 Euro pro Stunde einzuberechnen. Es folgen die Überstundenzuschläge, die mit 25 Prozent und vier Überstunden bei einer Stundenanzahl von 41 Stunden pro Woche angenommen werden, und die Vermögensbildung mit 0,13 Euro pro Stunde. Die Summe ergibt den Mittellohn A, der in das Formblatt 221 beziehungsweise 222 VHB einzutragen ist. Die Lohnzusatzkosten mit 86,92 Prozent und die Lohnnebenkosten, hier mit drei Euro pro Stunde angenommen, werden separat eingetragen. Aus der Summe von Mittellohn A und Lohnzusatz- sowie Lohnnebenkosten ergibt sich der Kalkulationslohn.

Über die genannten Kontrollansatzpunkte hinaus sollte überprüft werden, ob die im Formblatt 221 beziehungsweise 222 VHB anzugebenden Gesamtstunden für den Auftrag realistisch sind. Dies kann durch den Vergleich mit anderen Bietern erfolgen. Unverhältnismäßige Abweichungen sind verdächtig, da der Auftrag demnach nicht mit legalen Löhnen, sondern durch Verfälschung der Lohnstunden nur durch Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung ausgeführt werden kann.

Nach der Auftragsvergabe, also vor allem während der Bauausführung, sind insbesondere eine hohe Anzahl geringfügig Beschäftigter, die Einschaltung vieler Werkvertragsnehmer sowie lange Nachunternehmerketten Indizien für illegale Praktiken.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Öffentliche und private Bauherren sollten bestehende, bisher aber weitgehend ungenutzte **Vergabefreiräume nutzen** und somit den Vergabeprozess aktiver gestalten. Dies hat den Vorteil, dass dieser Mechanismus sofort umgesetzt werden kann, da keine Anpassungen oder Änderungen vorgenommen werden müssen. Das gilt insbesondere für den umfassenden Einsatz von beschränkten Ausschreibungen mit Rückgriff auf „bewährte“ Bieter. Selbstverständlich darf dieses Vorgehen auf der anderen Seite wiederum nicht zu einer Marktabschottung führen.
- In der Praxis der Vergabestellen werden die Angebotsunterlagen größtenteils ausschließlich nur auf Vollständigkeit kontrolliert. Allenfalls wird eingeschätzt, ob das Angebot den Tariflohn beziehungsweise Mindestlohn beinhaltet. Begründet wird dies mit dem hohen Aufwand einer intensiven Prüfung der Angebote, den die Vergabestellen wegen ihrer schwachen personellen Ausstattung nicht leisten könnten. **Eignungsprüfungen** finden nach den Erfahrungen der Unternehmen vielfach nur sporadisch statt. Die Eignung sei weniger relevant, der Preis dagegen das maßgebliche Kriterium für den Zuschlag. Diese Problematik kann nur durch eine personelle Aufstockung der Vergabestellen behoben werden. So könnte eine höhere Kontrolldichte gewährleistet werden. Die Kosten für mehr Personal könnten durch Umlagebeiträge der Sozialversicherungen getragen werden, welche durch umfangreichere Prüfungen von Seiten der Vergabestellen durch höhere Beiträge folglich profitieren.
- Die Vergabestellen sollten **Preisspiegel** deutlich intensiver prüfen. Um eine präzise Kontrolle und Prüfung der Einheitspreise durchführen zu können, ist jedoch im Prinzip ein ausgebildeter Kalkulator in jeder Vergabestelle vonnöten.
- Bei Zweifeln an der Bieterreignung oder an der Angemessenheit des Preises sollten Angebote tatsächlich vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Hierbei ist der bürokratische Aufwand hinsichtlich der ordnungsgemäßen Benachrichtigung der vom Ausschluss betroffenen Unternehmen zu berücksichtigen (Formblatt 332 VHB beziehungsweise oberhalb des EU-Schwellenwertes Formblatt 334 VHB). Auch dafür wäre eine entsprechende personelle Aufstockung der Vergabestellen erforderlich.
- Darüber hinaus sollte die Ahndung jeglicher Zuwiderhandlungen mit **schwerwiegenderen Sanktionen** belegt werden. Rechtliche Verstöße innerhalb der Bieterreignung sollten dazu führen, dass diese Firmen von öffentlichen Vergaben generell, zumindest für eine bestimmte Zeit ausgeschlossen werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist, die Bedeutung der **Bietereignung** als Zuschlagskriterium zu stärken. Unternehmen, die bestimmte Kriterien erfüllen und nachweislich vorschriftsmäßig arbeiten, werden nicht mehr aufgrund eines hohen Angebotspreises „bestraft“. Der vermeintliche Anreiz, für eine Beauftragung unauskömmliche Preise zu kalkulieren, wird abgeschwächt beziehungsweise relativiert. Demnach sind die Faktoren Preis und Eignung innerhalb des Vergabeverfahrens gleichzusetzen, sodass der Zuschlag auch auf ein Angebot erteilt werden kann, das preislich nicht erstrangig ist, aber aufgrund der Bietereignung bevorzugt wird.

■ **Aufklärungsgespräche** sollten verpflichtend sein. Um ihre Effektivität zu steigern, bietet es sich an, dem Bieter gezielt ausgewählte Fragen zu stellen:

- Sie beabsichtigen, das Bauvorhaben mit XYZ Gesamtarbeitsstunden zu realisieren. Erläutern Sie uns bitte Ihre Aufwandschätzung.
- Sie beabsichtigen den Einsatz von Nachunternehmern. Welche Gründe gibt es dafür? Ist Ihr Betrieb auf die weitervergebenen Arbeiten selbst nicht eingerichtet?
- Wie groß ist der Anteil der vorgesehenen Nachunternehmerleistung bezogen auf das Auftragsvolumen?
- Die Position XY erscheint deutlich unterdeckt. Wie können Sie einen derart geringen Einheitspreis anbieten?
- Welchen Anteil haben das Material, das Gerät und das Personal in dieser Position?
- Falls Material unangemessen niedrig angeboten wird (um den eigentlichen geringen Lohnanteil zu verschleiern): Aus welchem Grund können Sie das Material zu einem solch niedrigen Preis einkaufen?

■ Es wird als sinnvoll angesehen, den **Subunternehmereinsatz genau zu prüfen**. Ein großer Anteil von Nachunternehmern spricht nicht automatisch für das Nutzen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Allerdings ist die Nachunternehmerkette, also die Weitergabe von Leistungspaketen von Nachunternehmern zu Nachunternehmern, besonders zu betrachten. Hierdurch entstehen oftmals undurchsichtige Konstruktionen und Verbindungen, welche durch den Auftraggeber beziehungsweise den Hauptunternehmer nicht oder nur unzureichend überwacht werden können.

■ Ergänzend dazu sollte die **Eignungsüberprüfung der Nachunternehmer** des Bieters konsequenter durchgeführt werden. Dazu ist neben der Vereinbarung der Tariftreue zwischen Arbeitnehmern und Nachunternehmern anhand des Formblatts 232 VHB ein Verzeichnis der Nachunternehmerleistung gemäß des Formblattes 233 dem Auftraggeber vorzulegen. Allerdings kann diese Prüfung erst relativ kurz vor der Zuschlagserteilung erfolgen, was für die Vergabestellen das „Risiko“ eröffnet, zu diesem recht späten Zeitpunkt erneut Eignungsprüfungen vorzunehmen und gegebenenfalls das wirtschaftlichste Angebot aufgrund von unzureichenden Nachunternehmernachweisen ausschließen zu müssen.



Andreas Ehlert

Präsident der Handwerkskammer Düsseldorf
Präsident des Nordrhein-Westfälischen Handwerkstages

Wie man öffentliche Aufträge zugleich wirtschaftlich wie fachlich richtig vergibt, das ist in Deutschland gesetzlich gut geregelt. Es gibt allerdings eine Reihe von Einflüssen von außen, die die Vergabeverfahren immer mehr unter Druck setzen – in Richtung der Vergabe an den billigsten Bieter. Das aber leistet Arbeitsverhältnissen Vorschub, die wir alle nicht wollen und die unsere sozialen Sicherungssysteme massiv schädigen.

4.2. Vergabekennzahlen/ „Alarmkennzahlen“

Zur wirksamen Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sollte schon im Vergabeprozess darauf geachtet werden, auffällige Angebote gegebenenfalls auszuschließen. Die Identifikation solcher verdächtigen Angebote kann durch allgemeine und durch gewerkespezifische Alarmkennzahlen unterstützt werden.

Zu den allgemeinen Alarmkennzahlen (siehe Abbildung 5) gehören:

■ Verhältnis Mitarbeiter/Umsatz

Wird bereits im Vergabeprozess die Mitarbeiterzahl abgefragt, kann, eventuell unter Spezifikation der Tätigkeiten/Positionen, die Mitarbeiterzahl im Verhältnis zum Umsatz erste Erkenntnisse zur Beschäftigungsstruktur liefern. Sie gibt zudem Hinweise auf die Leistungsfähigkeit des Unternehmens. Im Speziellen sollte die veranschlagte Zahl der Mitarbeiter für das geplante Bauvorhaben abgefragt werden. Zudem ist es ratsam, die Beschäftigtenzahl in einer Plausibilitätsprüfung mit den Angaben der Deutschen Rentenversicherung abzugleichen.

■ Nachunternehmereinsatz

Zunächst können die Vergabestellen von sich aus einen Höchstsatz für die Weitergabe von Leistungen an Nachunternehmer und weitere nachgeordnete Firmen festlegen (einige Bundesländer haben dafür einen Richtwert von 50 Prozent; s.o., Abschnitt 4.1). Darüber hinaus kann die Angabe der beabsichtigten Nachunternehmer bereits im Vergabeverfahren Auffälligkeiten aufzeigen. Ein Beispiel dafür ist, dass Leistungen an Nachunternehmer weitergegeben werden sollen, die eigentlich zum Kerngeschäft des eigenen Betriebs

gehören. Die von den Bietern gemachten Angaben sind zwingend während der Ausführung der vergebenen Arbeiten zu prüfen, um Unregelmäßigkeiten zu erkennen.

■ Verrechnungslohn und Gesamtaufwand in Stunden

Das Vergabehandbuch liefert insbesondere mit dem Formblatt 221 ein aufschlussreiches Hilfsmittel im Vergabeprozess. Es müssen zwingend Angaben zum Verrechnungslohn und zum Aufwand in Stunden der kalkulierten Arbeiten gemacht werden. Insbesondere die Gesamtstunden der Arbeiten müssen unter den Bietern verglichen werden. Zudem kann der zeitliche Aufwand mit der Kostenschätzung der Vergabestelle verglichen werden. Größere Abweichungen müssen in einem Aufklärungsgespräch angesprochen und erklärt werden.

■ Verhältnis der Sozialabgaben zum Umsatz

Über das Verhältnis der abgeführten Sozialabgaben eines Unternehmens in einem bestimmten Zeitraum zum generierten Umsatz kann eine Kennziffer entwickelt werden, worüber verdächtige Unternehmen ausgemacht werden können.

1. Umsatz des Unternehmens (Beglaubigung des Auftraggebers)		
Summe aller Umsätze	4.075.000,00 Euro	
2. Umsatz zu Mitarbeiterverhältnis		
Umsatz	Mitarbeiterzahl	U/M
4.075.000 Euro	33	123.484,85 Euro
3. Eigenanteilserklärung		
Umsatz	Gesamte NU-Leistung	U/NU-Leistung
4.075.00 Euro	1.630.000,00 Euro	40%
4. Umsatz zu ausgezahlten Bruttolöhnen		
Prozentsatz Steuer	30%	
Pozentsatz Sozialversicherung	19,75%	
Umsatz	4.075.000,00 Euro	
NU-Anteil	0,4	
Steuer Finanzamt	220.050,00 Euro	
Abgeführte Sozialabgaben	144.866,25 Euro	

Abbildung 5: Formblatt Allgemeine Informationen über den Bieter

Neben den allgemeinen Kennzahlen zur Identifikation verdächtiger Angebote, die auf Angebote jeglicher Ausschreibung angewandt werden können, besteht die Möglichkeit, tiefer in die Kalkulation der Einheitspreise einzelner Gewerke einzugehen. Im Folgenden werden gewerkespezifische Alarmkennzahlen am Beispiel von Maurer- und Betonarbeiten erläutert. Diese Kennwerte sind auf Grundlage einschlägiger Tabellenwerke wie

- Sirados Kalkulationsdaten
- Plümecke – Preisermittlung für Bauarbeiten und
- Richtsatzsammlungen

sowie in Zusammenarbeit mit Handwerksunternehmen erarbeitet worden. Die Kennwerte sind als Anhaltswerte zu verstehen, die eine fachkundige Prüfung durch die Vergabestellen nicht ersetzen.



Maurerarbeiten

Zeitaufwandswerte ermitteln sich aus der aufsummierten Zeit für die Bereitstellung und Lagerung der Steine sowie dem Abladen mit Kran oder Gabelstapler. Alle angegebenen Zeitwerte sind bei einer Mauerwerksmenge über 50 Quadratmetern mit einer Mauerstärke von 24 Zentimetern und bei einer Menge über 150 Quadratmetern mit einer Wanddicke von 24 Zentimetern angegeben. Sollten geringere Mengen auftreten, sind diese mit einem Zuschlag zu belegen. Erfahrungsgemäß liegen diese Zuschläge bei Kleinmengen bis 50 beziehungsweise 150 Quadratmetern Fläche zwischen zehn und 25 Prozent, bei Mauerwerkshöhen zwischen drei und vier Metern bei elf Prozent, bei der Herstellung von Mauerwerk im Dachgeschoss bei bereits montierter Dachkonstruktion bei 25 Prozent und beim Transport der Steine von Hand je zehn Meter Strecke bei zwei Prozent.

Das Mauerwerk stellt eine nicht einheitlich kalkulierbare Position dar. Gründe hierfür sind beispielsweise die leicht abweichenden Lohnaufwandswerte sowie die variablen Materialkosten: Große Unternehmen erhalten bei Lieferanten tendenziell höhere Rabatte. Dies führt letztendlich dazu, dass sich auch die Einheitspreise stark unterscheiden können.

Der nachfolgende Indizienkatalog soll beispielhaft aufzeigen, wie die Vergabestellen bei der Prüfung der kalkulierten Positionen unterstützt werden können.

Für den Umgang mit dem Katalog ist der Vergabestelle zu empfehlen, zuerst eine Festlegung des Stundenverrechnungslohns vorzunehmen. In Abschnitt 4.1 wurde ein empfohlener Mindeststundenverrechnungslohn von 33,28 Euro geschätzt. Der beschriebene Indizienkatalog unterstützt die Vergabestellen dabei, die Einheitspreise auf Basis von verschiedenen Verrechnungslohnen zu ermitteln.

Der zweite Schritt sollte der Vergleich der Einheitspreise aller Bieter sein. Alle Einheitspreise, die unter dem von der Vergabestelle eingesetzten Verrechnungslohn von 25 Euro liegen, sind dringend wegen des Verdachts auf Schwarzarbeit zu überprüfen. Wiederum kann in die entsprechende Spalte der Einheitspreis des Bieters eingetragen werden und auf Basis der festgeschriebenen Aufwandszeiten und des festgelegten Verrechnungslohns können die Materialkosten des Bieters überprüft sowie anschließend mit den anderen Bietern verglichen werden.

Position	Einheit	Lohn (Std.)	Lohn (Euro)	Material(Euro)	Geräte	Summe/EP
1.0 Baustelleneinrichtung	psch					
2.0 Mauerwerk						
2.1 Natursteinmauerwerk	m ³	5,5	231	398,25		629,25
2.2 Ziegelmauerwerk						
2.2.1 Ziegelmauerwerk D = 11,5 cm: Mz 1,8 – 2 DF	m ²	0,85	35,7	19,8		55,5
2.2.2 Ziegelmauerwerk D = 24 cm: Mz 1,8 – 2 DF	m ²	1,4	58,8	47,36		106,16
2.2.3 Ziegelmauerwerk D = 49 cm: Hlz 0,8 – NF: mit Verlegehilfe	m ²	2	84	45,99	8,5	138,49
2.3 Kalksandsteinmauerwerk						
2.3.1 Kalksteinmauerwerk D = 11,5	m ²	1,18	49,56	21,2		70,76
2.3.2 Kalksandsteinmauerwerk D = 17,5	m ²	0,9	37,8	30,78		68,58
2.3.3 KS-Plansteine D = 17,5; 4 DF; Abmessung 99,8x49,8; Aufwandswerte für 10/11,5/15/24 = 0,5/0,5/0,6/0,9	m ²	0,7	29,4	24,12		53,52
2.4 Porenbetonmauerwerk						
2.4.1 Porenbetonmauerwerk D = 11,5	m ²	0,65	27,3	21,2		48,5
2.4.2 Porenbetonmauerwerk D = 17,5	m ²	0,83	34,86	35,7		70,56
2.4.3 Jumbo Porenbetonmauerwerk D = 30	m ²	1	42	27,3		69,3
2.5 Hohlblockmauerwerk						
2.5.1 Hohlblockmauerwerk D = 17,5 Hbl2 – Hbl6	m ²	0,68	28,56	28,56		57,12
2.5.2 Hohlblockmauerwerk D = 24 Hbl2 – Hbl6	m ²	0,95	39,9	38,88		78,78
2.6 Leichtbetonmauerwerk						
2.6.1 Leichtbetonmauerwerk D = 11,5, Vollblock	m ²	0,85	35,7	20,18		55,88
2.6.2 Leichtbetonmauerwerk D = 17,5, Vollblock	m ²	0,9	37,8	23,18		60,98
2.7 Mauerwerk aus Hochlochziegeln						
2.7.1 Hochlochziegel D = 17,5: Innenwand	m ²	0,81	34,02	8,96		42,98

Tabelle 1: Indizienkatalog Maurerarbeiten

Betonarbeiten

Betonarbeiten sind zu untergliedern in die reine Betonierung, die Schalarbeiten sowie die Bewehrungsarbeiten. Die angegebenen Preise und Zeitaufwände beziehen sich auf Wände mit einer geringeren Dicke als 50 Zentimeter sowie auf Deckenstärken unter 30 Zentimetern. Massenbetonbaustellen werden vernachlässigt.

Betonierarbeiten

Die Aufwandswerte beinhalten den Transport zur Baustelle, das Betonieren von Bauteilen bis zu einer Einfüllhöhe von 3,50 Metern und das Umsetzen der Betoniergerüste. Folgende Preise pro Kubikmeter Beton wurden bei Lieferanten ermittelt:

- Transportbeton C 16/20 55,50 Euro/m³
- Transportbeton C 30/37 61,00 Euro/m³
- Transportbeton C 35/37 75,00 Euro/m³

Im nachfolgenden Teil des Indizienkatalogs, der die wichtigsten und aussagekräftigsten Positionen des Betonierens aufführt, wurde als Betonpreis 61 Euro angenommen, entsprechend der Betonsorte C 30/37. Die Betonierpositionen sind im Gegensatz zur Baustelleneinrichtung und den Mauerarbeiten beziehungsweise deren Preisniveau gut vergleichbar. Die kalkulierten Aufwandswerte sollten in einem Bauvorhaben daher bei allen Bietern ähnlich ausfallen. Allerdings kann der Betonpreis überregional schwanken. Entsprechend sollten Vergabestellen bei lokalen Lieferanten den aktuellen Betonpreis abfragen und diese Angaben in den Indizienkatalog übernehmen.

Weiter zu beleuchten sind die stark geräteabhängigen Positionen. In den Positionen 3.2 und 3.3 sowie den Positionen 3.6 und 3.7 ist die Verwendung von Geräten einkalkuliert worden. Es wurde zum einen eine Betonpumpe einschließlich An- und Abfahrt mit 3,70 Euro/Kubikmeter kalkuliert, zum anderen ein Hydraulikbagger mit 66,18 Euro/Stunde. Zu beachten ist, dass die Positionen 3.6 und 3.7 in den meisten Angeboten unter einer Position zusammengefasst werden. Um die Bestandteile dieser Position aufzuzeigen und aus Verständnisgründen wurde in diesem Fall eine Aufschlüsselung vorgenommen, um eine genauere Prüfung des Preises durchführen zu können. Sollte sich bei diesen Positionen eine Auffälligkeit ergeben, ist das Angebot im weiteren Verlauf sehr genau auf Indizien der Schwarzarbeit zu überprüfen und gegebenenfalls bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu melden.



Jörg Bischoff

Kreishandwerksmeister Mülheim an der Ruhr/Oberhausen

Wir Handwerker aus Oberhausen und Mülheim kämpfen seit Jahrzehnten für fairen Wettbewerb. Unsere gesamte Kreishandwerkerschaft Mülheim an der Ruhr/Oberhausen ist stolz darauf, dass es endlich gelungen ist, in einer wissenschaftlichen Studie die Wirkung von Schwarzarbeit mit ihren vielen Facetten auf eine räumlich begrenzte Region darzustellen. Wir sind zutiefst davon überzeugt, dass nur „gute Arbeit“ Beschäftigung und Ausbildung schaffen und sichern kann. Den vielen beteiligten Partnern und Organisationen danken wir sehr.

Position	Einheit	Lohn (Std.)	Lohn (Euro)	Material(Euro)	Geräte	Summe/EP
3.0 Betonieren						
3.1 Rüstzeit für Betonierabschnitte	St.	2	84			84
3.2 Betonpumpleitung verlegen						
3.2.1 Rohrleitung: Durchmesser = 80mm: horizontal als auch senkrecht	m	0,09	3,78		5,96	9,74
3.2.2 Rohrleitung: Durchmesser = 100mm: horizontal als auch senkrecht	m	0,12	5,04		5,96	11
3.2.3 Rohrleitung: Durchmesser = 150mm: horizontal als auch senkrecht	m	0,14	5,88		5,96	11,84
3.3 Füllbeton						
3.3.1 Transportbeton C 30/37: mit Kran und 250-Liter-Kübel	m³	0,53	22,26	61	3,7	86,96
3.3.2 Transportbeton C 30/37: mit Kran und 500-Liter-Kübel	m³	0,46	19,32	61	3,7	84,02
3.3.3 Transportbeton C 30/37: mit Autobetonpumpe	m³	0,25	10,5	61	3,7	75,2
3.4 Sauberkeitsschicht						
3.4.1 Transportbeton der Sauberkeitsschicht aus unbewehrtem Beton: 250 Liter: Kran	m³	2,42	101,64	61		162,64
3.4.2 Transportbeton der Sauberkeitsschicht aus unbewehrtem Beton: 500 Liter: Kran	m³	2,3	96,6	61		157,6
3.4.3 Transportbeton der Sauberkeitsschicht aus unbewehrtem Beton: Zulage für Abgleichen der Frischbetonoberfläche	m²	0,05	2,1			2,1
3.5 Fundamente in Beton ohne Schalung						
3.5.1 Fundamente Transportbeton: 250-Liter: Kran	m³	0,7	29,4	61		90,4
3.5.2 Fundamente Transportbeton: 500-Liter: Kran	m³	0,65	27,3	61		88,3
3.5.3 Fundamente Transportbeton: mit Autobetonpumpe bis 25 m³/Std.	m³	0,45	18,9	61	3,7	83,6
3.6 Plattenbauteile: ohne Oberflächenbehandlung						
3.6.1 Betonplatte, Dicke bis 10 cm: 250-Liter: Kran	m³	0,76	31,92	61		92,92
3.6.2 Betonplatte, Dicke bis 10 cm: 500-Liter: Kran	m³	0,7	29,4	61		90,4
3.6.3 Betonplatte, Dicke bis 10 cm: Pumpe	m³	0,46	19,32	61	3,7	84,02
3.6.4 Betonplatte, Dicke über 20 cm: 250-Liter: Kran	m³	0,65	27,3	61		88,3
3.6.5 Betonplatte, Dicke über 20 cm: 500-Liter: Kran	m³	0,55	23,1	61		84,1
3.6.6 Betonplatte, Dicke über 20 cm: Pumpe	m³	0,37	15,54	61	3,7	80,24
3.7 Oberflächenbehandlung Plattenbauteile						
3.7.1 Zulage zu Plattenbauteilen: Abziehen per Hand	m²	0,07	2,94			2,94
3.7.2 Zulage zu Plattenbauteilen: Abreiben per Hand	m²	0,01	0,42			0,42
3.7.3 Zulage zu Plattenbauteilen: Glätten mit Maschine	m²	0,05	2,1		3,06	5,16

Tabelle 2: Indizienkatalog Betonieren

Schalarbeiten

Die Zeitaufwände sind ausschließlich für Schalhöhen bis 3,50 Meter ermittelt worden. Sie enthalten das Vorbereiten, das Herstellen, das Einschalen, das Aufbringen von Trennmitteln sowie das Ausschalen und die grobe Reinigung. Zu unterscheiden ist in dem Indizienkatalog das gewählte Schalungsmaterial. Hierbei können sich enorme Preisunterschiede sowie eine große Abweichung der Zeitaufwände ergeben. Bei Verwendung einer Systemschalung beispielsweise sind die Aufwandswerte geringer anzunehmen als bei der Verwendung von Schalplatten. Die Materialkosten sind jedoch bei Systemschalungen viel höher anzusetzen als bei Plattenschalungen. Die Kosten für ein komplettes Schalungssystem sind etwa auf 34 Euro/Quadratmeter zu kalkulieren, bei Bretterschaltungen liegen sie lediglich bei 8,11 Euro. Schwierigkeiten können für die Vergabestellen bei der Prüfung der Einheitspreise auftreten, wenn von Unternehmen mit mehrfach verwendeten oder bereits abgeschriebenen Schalungen kalkuliert wird.

Mit der Vielzahl der aufgeführten Positionen ist eine differenzierte Betrachtung der preislichen Unterschiede für die Vergabestelle möglich. Ein gutes Beispiel stellt die Position 4.6 dar. Es handelt sich um die Schalung für Betonstützen. Zu erkennen ist, dass der Unterschied der Ausführung einer Stütze mit einem rechteckigen und/ oder runden Querschnitt enorme Preisunterschiede verursacht.

Für die Vergabestellen ist es wichtig, nicht nur den Einheitspreis der Position zu überprüfen und so eine Beurteilung durchzuführen, sondern auch die Bestandteile der Position zu untersuchen. Im Folgenden sind Richtaufwandswerte eines Betonierablaufs festgelegt:

■ Einbau der Sauberkeitsschicht	0,6 Std./m ³
■ Seitenschalung der Fundamente und der Bodenplatte	0,7 Std./m ²
■ Schalung der Stützen	1,0 Std./m ²
■ Schalung der Wände	0,6 Std./m ²
■ Schalung der Unterzüge	1,1 Std./m ²
■ Schalung der Deckenplatten	0,6 Std./m ²
■ Betoneinbau Fundamente und Bodenplatte	0,5 Std./m ³
■ Abziehen, Abgleichen u. Glätten	0,2 Std./m ²
■ Betoneinbau Stützen, Wände und Unterzüge	1,3 0,8 0,5 Std./m ³
■ Betoneinbau Decken	0,5 Std./m ³
■ Schlussreinigung 2 Arbeiter (ARB) a 3 AT	

Position	Einheit	Lohn (Std.)	Lohn (Euro)	Material(Euro)	Geräte	Summe/EP
4.0 Schalung						
4.1 Schalung Fundamentplatte: Ein- und ausschalen und reinigen: 0,5 m	m ²	1	42	10,08		52,08
4.2 Streifenfundament						
4.2.1 Schalung Streifenfundamente: Ein- und ausschalen und reinigen: 1,5 m	m ²	0,9	37,8	10,08		47,88
4.2.2 Rand der Bodenplatte: bis 12m: Ein- und ausschalen und reinigen sowie Trennmittel aufbringen	m ²	1,5	63	8		71
4.3 Schalungen Stahlbetonwände						
4.3.1 Stahlbetonwand: D über 25 cm: H bis 3,50: F bis 100 m ² : Ein- und Ausschalen mit Brettern und reinigen sowie Trennmittel aufbringen	m ²	1,3	54,6	8,11		62,71
4.3.2 Stahlbetonwand: D über 25 cm: H bis 3,50: F bis 100 m ² : Ein- und ausschalen mit Platten und reinigen sowie Trennmittel aufbringen	m ²	0,95	39,9	12		51,9
4.3.3 Stahlbetonwand mit Systemschalung: mit Kran ein- und ausschalen: F bis 100 m ² : D bis 25 cm	m ²	0,56	5,6	10		15,6
4.4 Großflächenschalung						
4.4.1 Schalung Wand: einschließlich Ecken und Anschlüsse: Ein- und ausschalen mit Brettern und reinigen sowie Trennmittel aufbringen: bis 30 cm: bis 1,0 m	m ²	1,2	50,4	10		60,4
4.4.2 Schalung Wand: einschließlich Ecken und Anschlüsse: Ein- und ausschalen mit Tafelschalung und reinigen sowie Trennmittel aufbringen: bis 30 cm: bis 6,0 m	m ²	1	42	6,3		48,3
4.5 Wandschalungen Großflächenelemente						
4.5.1 Schalung Wand: Stirnabschalung: Ecken und Wandanschlusseecken: Elementgröße bis 6,00 m ² : Schalungssystem Stahl-Holz: demontieren und montieren	m ²	0,75	31,5	7,1		38,6
4.5.2 Schalung Wand: Stirnabschalung: Ecken und Wandanschlusseecken: Elementgröße bis 6,00 m ² : Schalungssystem Stahl-Stahl: demontieren und montieren	m ²	1,38	57,96	7,99		65,95
4.5.3 Schalung Wand: Stirnabschalung: Ecken und Wandanschlusseecken: Elementgröße bis 6,00 m ² : Schalungssystem Holz-Holz: demontieren und montieren: 10-malige Verwendung	m ²	0,74	31,08	3,75		34,83
4.6 Schalung für Betonstützen						
4.6.1 Schalung: rechteckiger Querschnitt: Q bis 3,50 m: H bis 1,20 m: Bretttafeln: Einschalen und ausschalen	m ²	1,85	77,7	11,14		88,84
4.6.2 Schalung: kreisförmiger Querschnitt: Q bis 3,50 m: H bis 1,20 m: aus Latten und Knaggen: Einschalen und ausschalen	m ²	3	126	20,97		146,97
4.6.3 Schalung der Widerlager für Pfettenauflager: Bretttafel: Höhe bis 20 m: Ein- und ausschalen	m ²	0,99	41,58	10,23		51,81
4.7. Schalung für Unterzüge						
4.7.1 Unterzugsschalung: Abwicklung über 90 cm bis 150 cm: Bretttafeln	m ²	1,5	63	10,49		73,49
4.7.2 Unterzugsschalung: Abwicklung über 90 cm bis 150 cm: Schalungsplatten	m ²	1,25	52,5	15,08		67,58
4.7.3 Schalung für Randunterzüge: rechteckig: Abwicklung über 90 cm bis 150 cm : Bretttafel	m ²	2,35	98,7	10,92		109,62
4.8 Balken Schalung						
4.8.1 Balkenschalung rechteckig: 90 cm – 150 cm: Bretttafel	m ²	1,5	63	10,49		73,49
4.8.2 Balkenschalung rechteckig: 90 cm – 150 cm: Schalungsplatte	m ²	1,4	58,8	12		70,8
4.9 Schalung Decken						
4.9.1 Schalung Decke: DD bis 20 cm: F bis 100 m ² : Schalungsplatten	m ²	0,7	29,4	15,19		44,59

Tabelle 3: Indizienkatalog Schalung

Bewehrung

In den Aufwandswerten der Bewehrungsarbeiten sind das Auf- und Abbauen der Gerüste sowie ein horizontaler Transport bis zu einer Entfernung von 25 Metern enthalten. In den Materialpreisen ist ein Zuschlag für Verschnitt von 3 v.H. enthalten.

Position	Einheit	Lohn (Std.)	Lohn (Euro)	Material(Euro)	Geräte	Summe/EP
5.0 Bewehrung						
5.1 Betonstabstahl BSt 500 S	t	10	420	750		1170
5.2 Betonstahlmatten BSt 500 M	t	8	336	800		1136

Tabelle 4: Indizienkatalog Bewehrung

In dieser Tabelle ist der Einheitspreis für eine Tonne Stabstahl sowie für eine Tonne Betonstahlmatten aufgeführt. Die Lohnaufwandswerte sowie die Materialkosten wurden aus unterschiedlichen, beispielhaften Kalkulationen entnommen und gemittelt. Eine genaue Angabe eines Einheitspreises ist in diesem Fall besonders schwierig, da die Materialkosten an den variierenden Stahlpreis gebunden sind. Um zu verdeutlichen, wie stark die Einheitspreise verschiedener Bieter voneinander abweichen können, ist nachstehend ein realistischer Preisspiegel einer Ausschreibung exemplarisch dargestellt.

Position	Betonstabstahl BSt 500 s			14.000 kg
Bieter	Firma A	Firma B	Firma C	Firma D
EP	1,25 Euro/kg	1,14 Euro/kg	1,18 Euro/kg	1,31Euro/kg
Gesamtbetrag	17.500,- Euro	15.960,- Euro	16.520,- Euro	18.340,- Euro

Tabelle 5: Preisspiegel, Vergleich der Anbieter

Ein solcher Einheitspreisunterschied kann bei sehr großen Leistungsmengen zu erheblichen Unterschieden bezüglich der Angebotssumme führen. Für die Vergabestelle ist es bei dieser Position unmöglich, eine sichere Aussage zu tätigen, ob ein Verdacht bezüglich Schwarzarbeit vorliegt. Ein Grenzbereich von zum Beispiel 1.000 Euro bis 1.850 Euro pro Tonne kann jedoch als Hilfestellung bei der Positionsbewertung dienen.

Zur Vereinfachung der Angebotsbewertung bezüglich Schwarzarbeit wurden die oben aufgeführten Indizienkataloge zusammengefasst.

Position	Einheit	Lohn (Std.)	Lohn (Euro)	Material(Euro)	Geräte	Summe/EP
6.0 Kombination						
6.1 Stahlbeton Streifenfundamente: Einschalen, Bewehrung, Betonieren, Ausschalen	m³	3,1	130,2	108,92		239,12
6.2 Stahlbeton Fundament: Einschalen, Bewehrung, Betonieren, Ausschalen	m³	2,9	121,8	115,46		237,26
6.3 Stahlbetondecke: Einschalen, Bewehrung, Betonieren, Ausschalen	m³	7,29	306,18	251,36		557,54
6.4 Stahlbetonbodenplatte: Einschalen, Bewehrung, Betonieren, Ausschalen	m³	1,4	58,8	195		253,8
6.5 Stahlbetonunterzug: Einschalen, Bewehrung, Betonieren, Ausschalen	m³	2,3	96,6	183,5		280,1
6.6 Stahlbetonwände: Einschalen, Bewehrung, Betonieren, Ausschalen	m³	4,1	172,2	122,56		294,76

Tabelle 6: Indizienkatalog Kombination

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Der erarbeitete **Indizienkatalog** ist ein sinnvolles Instrument für die Vergabestellen und soll exemplarisch darstellen, mit welchen Hilfsmitteln diese unterstützt werden können. Allerdings wird von jedem Unternehmen unterschiedlich kalkuliert. Auch die Materialkosten sind, wie beschrieben, starken Schwankungen unterworfen. Unterschiedliche Rabatte und Skonti sowie schon auf Vorrat liegendes und bereits abgeschriebenes Material können ebenfalls zu stark differierenden Preisen führen. Auch eine Umlagerung der Kosten auf andere Positionen, beispielsweise auf die Baustelleneinrichtung, ist in der Vergabe nicht nachvollziehbar.
- Markteintrittsangebote und weitere kalkulatorische Freiheiten von Unternehmen führen dazu, dass ein Vergleich mit pauschalen Einheitspreisen lediglich Anhaltspunkte darstellen kann und auf auffällige Positionen hinweist. Die **Prüfung durch Fachpersonal** kann dadurch nicht ohne Weiteres ersetzt werden.



Lutz Pollmann

Geschäftsführer des Bau-Berufsförderungswerks e. V.

Schon das bestehende Vergaberecht bietet Wege für Auftraggeber, illegale Praktiken einzuschränken. Diese sollten tatsächlich genutzt werden. Mehr Zusammenarbeit der beteiligten Ämter und ein höherer politischer Stellenwert der Bekämpfung von Schwarzarbeit und anderen Formen illegaler Beschäftigung sollten dann weitere Mosaiksteine sein, um legal wirtschaftende Unternehmen und damit die Sozialsysteme zu stärken.

4.3. Ordnungsbehörden und Ordnungswidrigkeitenverfahren

Die dezentrale Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ist nach dem SchwarzArbG maßgeblich Aufgabe der nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden, also der Ordnungsbehörden. Geahndet werden von ihnen Ordnungswidrigkeiten, die sich auf Arbeitgeber-Belange beziehen. Die Umsetzung der Bekämpfung durch die Ordnungsbehörden ist allerdings regional unterschiedlich ausgeprägt. Sie muss zudem als nicht standardisiert und von mehreren Faktoren abhängig angesehen werden:

- **Politischer Stellenwert:** Die Kommunalpolitik räumt der Bekämpfung illegaler Praktiken zu meist keinen besonders hohen Stellenwert ein. Das schlägt sich nieder in der (in der Regel unzureichenden) personellen, sächlichen und finanziellen Ausstattung der jeweiligen Ämter.
- **Personelle Ressourcen:** Die personelle Ausstattung der Ordnungsbehörden ist entscheidend für den Erfolg der angewendeten Bekämpfungsstrategie. Je nach politischem Willen sind für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in den betreffenden Ämtern unterschiedlich viele Planstellen vorgesehen. Einige Ordnungsämter verfügen lediglich über eine Planstelle, der zudem noch zahlreiche weitere Aufgabenfelder zugeordnet sind. Hier werden die eingehenden Hinweise auf illegale Aktivitäten teilweise ungeprüft an die FKS weitergeleitet. Zudem wird die Arbeit der Ordnungsämter weder im Umfang noch im Erfolg gemessen beziehungsweise bewertet.
- **Expertise der Mitarbeiter:** Jede Ordnungsbehörde hat durch die individuelle Erfahrung der Mitarbeiter eigene Maßnahmen und Vorgehensweisen entwickelt, um Ordnungswidrigkeiten zu ermitteln und rechtssicher zu verfolgen. Das muss als wenig effizient eingestuft werden, da Synergieeffekte durch eine systematische Bekämpfung nicht genutzt werden. Besonders zu beachten ist, dass der Kampf gegen Schwarzarbeit und andere illegale Aktivitäten sich stark von der Sachbearbeitung in anderen Aufgabengebieten der Ordnungsbehörden unterscheidet. Eine spezielle Ausbildung der Mitarbeiter muss gewährleistet werden.
- **Zusammenarbeit mit weiteren Bekämpfungsbehörden:** Wegen der unterschiedlich stark ausgeprägten Kooperationsmöglichkeiten mit weiteren Bekämpfungsbehörden müssen die Ordnungsbehörden flexibel auf diese Umgebungsbedingungen reagieren und situativ um Unterstützung bitten.
- **Finanzielle Ressourcen:** Kommt es zu einer rechtskräftigen Bebußung im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens, fließen die Geldbußen an die Kasse der Verwaltungsbehörde, die den Bußgeldbescheid erlassen hat, also an die Kommune. Wird jedoch Einspruch gegen den Bußgeldbescheid erhoben, geht das Verfahren an die Staatsanwaltschaft über. Dies bedeutet, dass ein eventuelles Bußgeld dann an die Landes- oder Bundeskasse gezahlt wird. Diese Regelung setzt einer zumindest teilweisen Refinanzierung von lokalen Planstellen für die Bekämpfung von illegaler Beschäftigung Grenzen und mindert dementsprechend die Bereitschaft und den politischen Willen vieler Kommunen, sich auf diesem Gebiet dem Problem angemessen zu engagieren.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Ein höherer kommunalpolitischer Stellenwert muss sich unter anderem in einer **Stärkung der Position des Ordnungsamtes** niederschlagen und ist ein wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Veränderung der Bekämpfungsstruktur und somit des jeweiligen Baumarktes. Im Zuge dessen sollten die Ordnungsbehörden dringend in ausreichender Anzahl personell besetzt werden. Das würde sie in die Lage bringen, ihr jeweiliges Einzugsgebiet zu beobachten und Auffälligkeiten intensiver zu untersuchen. Die Ordnungsbehörde ist, im Gegensatz zu gelegentlichen aufwändigen Aktionen der FKS, vor Ort ständig präsent und kennt die lokalen Unternehmen und Baustellen. Fehlentwicklungen in der Wettbewerbssituation können ebenso wie auffällig wirkende Baustellen überwacht und behandelt werden.

- Zum höheren kommunalpolitischen Stellenwert gehören darüber hinaus **mehr Transparenz und mehr Faktenwissen seitens der politischen Entscheider**, also der Ratsmitglieder, bei öffentlichen Vergaben. Meist wird von der Verwaltung das Angebot mit dem niedrigsten Preis ausgewählt, bei dem keine Formfehler erkennbar sind. Die Kriterien für diese Vergabe stehen den Entscheidern jedoch nicht im Detail zur Verfügung. Zudem wird dem Rat oder dem Fachausschuss zurzeit nicht mitgeteilt, welcher Verwaltungsmitarbeiter den Vorschlag für die Entscheidung erarbeitet hat.
- Es wird empfohlen, auf kommunaler Ebene eine Kommission innerhalb der Verwaltung zu installieren, die über Vergaben **eine Art „Verwaltungsentscheidung“** trifft. Entscheidungen sollten nicht von Einzelpersonen getroffen werden.
- Neben der Quantität ist die **fachliche Kompetenz der Prüfbeamten** ein weiteres zentrales Erfolgskriterium. Die zur effektiven und rechtssicheren Bekämpfung erforderlichen Kompetenzen werden in der Ausbildung allerdings nur geringfügig vermittelt. Zur Weiterbildung wird daher insbesondere ein Forum zum Austausch empfohlen. Die Prüfbeamten wären dann über ein behördeninternes Internetforum vernetzt, in dem sie sich fachlich zu Fragestellungen aktueller Verfahren und rechtlicher Themen austauschen. Auch das jährlich stattfindende Bundesfahndertreffen bietet die Gelegenheit der Fortbildung zu aktuellen Themenstellungen sowie zur bundesweiten Netzwerkbildung. Erfahrungsberichten der Ordnungsbehörden zufolge weisen gerade die gut vernetzten Beamten hohe Erfolge bei der Bekämpfung auf. Des Weiteren könnten insbesondere junge Beamte/innen und junge Abteilungen durch Mentoring-Programme und Hospitationen von den Erfahrungen erfolgreicher(er) Ämter profitieren.
- Die **Zusammenarbeit der Ordnungsbehörden mit weiteren Behörden und Institutionen**, die an der Bekämpfung beteiligt sind, ist regional unterschiedlich ausgeprägt. Häufig ist eine enge Zusammenarbeit zwischen zwei Behörden von einem persönlichen Kontakt der Einzelpersonen und der strategischen Ausrichtung der Ordnungsbehörde abhängig. In einigen Fällen gibt es eine gute Zusammenarbeit und einen regelmäßigen Informationsaustausch mit der FKS, jedoch keinen Kontakt mit der örtlichen Polizei, andernorts stellt sich die Situation komplett gegensätzlich dar. Empfehlenswert ist hier, den persönlichen Kontakt zu den Bekämpfungspartnern aktiv zu suchen und auszubauen. Das betrifft nicht zuletzt die verwaltungsinterne Kooperation mit den Bußgeldstellen, die in der Regel im Rahmen des Ordnungswidrigkeitsverfahrens zur Durchsetzung der Bebußung eingebunden werden. Die dortigen Mitarbeiter verfügen jedoch häufig nicht über die notwendige Expertise, um die fachlich anspruchsvollen Verfahren rechtssicher durchzusetzen. In einigen Kommunen ist daher mit großem Erfolg die Zuständigkeit der Bebußung direkt auf die Ordnungsbehörden übertragen worden.
- Durch Verhandlungsgeschick und Legalisierungsmaßnahmen haben einige Verwaltungsbehörden die Zahl der Einsprüche gegen von ihnen erlassene Bußgeld-Bescheide stark reduzieren können, sodass die Mehrheit der Geldbußen tatsächlich den kommunalen Kassen zufließt. Mittelfristig sollte in diesem Punkt **das OWiG zugunsten der Kommunen geändert** werden.
- Neben der Sanktionierung von kriminellen Unternehmen durch Bußgelder haben Ordnungsbehörden die Möglichkeit, unter bestimmten Umständen Unternehmen bei der **Legalisierung** zu begleiten und zu unterstützen. Bei gutem Willen und konkreten Maßnahmen können hierbei auch Bußgeldminderungen und Zahlungserleichterungen eingesetzt werden. Das Ordnungsamt in Gifhorn beispielsweise erreicht auf diese Weise nach eigenen Angaben eine sehr hohe Legalisierungsquote. Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung begründet sich letztendlich in der Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs. Daher ist es förderlich und sinnvoll, die regionale Wirtschaft durch Legalisierungsmaßnahmen zu erhalten und zu stärken, anstelle der reinen Sanktionierung mit Bußgeldern.

4.4. Innerkommunale und interkommunale Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit innerhalb der kommunalen Verwaltungen und zwischen ihnen ist bislang unzureichend. Das liegt an der Trennung in unterschiedliche Ämter und damit Aufgabengebiete, aber auch an mangelnder Kommunikation. Beides erleichtert es Unternehmen, illegale Praktiken anzuwenden, ohne dass diese geahndet werden.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Die mit der Planung, der Kalkulation, der Vergabe und der Beaufsichtigung des Ablaufs von Bauprojekten betrauten kommunalen Ämter sollten eng kooperieren. Das gilt zum einen für die Vergabestellen und die Bauämter. Wenn ein Bieter bei der Vergabe aufgrund besonderer Kriterien oder spezifischer Aussagen etwa zum Nachunternehmereinsatz den Zuschlag erhält, fehlt in der Ausführungsphase oftmals die Kontrolle durch die Bauämter, ob er diese Zusagen tatsächlich einhält. Auch muss in diesem Zusammenhang die **Problematik der Trennung von Vergabe- und Ordnungsämtern** angesprochen werden. Sie hat zur Folge, dass Kontrollen in der Bauausführungsphase nur sporadisch durchgeführt werden können. Im Falle der Zusammenarbeit können aber Baustellen aufgrund eines Anfangsverdachts aus dem Vergabeprozess konzentriert überwacht werden. Hierdurch würde die Effektivität der Kontrollen gesteigert.
- Das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) erlaubt es Kommunen, Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu erledigen. Hierzu zählt auch die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung durch die Ordnungsbehörden. Ratsam wäre somit, durch **interkommunale Zusammenarbeit** von bereits erfolgreichen Ordnungsbehörden der Nachbarregionen zu profitieren oder, falls keine entsprechenden Strukturen vorhanden sind, in Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen eine zentrale Bekämpfungsabteilung zu implementieren. Diese Spezialisierung fördert die fachliche Kompetenz und den Austausch mit Mitarbeitern aus anderen Kommunen und sie schafft Synergieeffekte. Diejenigen Mitarbeiter, die sich mit der Schwarzarbeitsbekämpfung beschäftigen, können sich intensiver der komplexen Bearbeitung dieser Sachverhalte widmen.

4.5. Zusätzliche Vertragsbedingungen

Aufbauend auf der VOB/B können zwischen Auftraggebern und (potenziellen) Auftragnehmern Zusätzliche Vertragsbedingungen vereinbart werden, die helfen, „unsaubere“ Praktiken am Bau zu unterbinden. In ihnen wird insbesondere festgelegt, dass weder der Auftragnehmer noch seine Nachunternehmer Arbeitnehmer illegal beschäftigen. Bei Verstößen gegen diese Festlegung muss das jeweilige Unternehmen eine Vertragsstrafe zahlen. Ein Betrag von bis zu fünf Prozent der Auftragssumme wird dafür auch von Gerichten als angemessen angesehen. Diese Strafe wird von der Vergabestelle von der Zahlung der Schlussrechnung einbehalten. Die Durchsetzung der Sanktion gestaltet sich demnach im Vergleich etwa zu Bußgeldern sehr wirksam.

Das Zentrale Vergabeamt der Stadt Köln verwendet bereits seit vielen Jahren erfolgreich derartige Zusätzliche Vertragsbedingungen. Sie werden auch vom Handwerk als wertvolle Ergänzung zu den ansonsten allein üblichen öffentlich-rechtlichen Maßnahmen angesehen. Hieran anlehnend werden mögliche Punkte für Zusätzliche Vertragsbedingungen aufgeführt:

Auf der Baustelle dürfen weder durch den Auftragnehmer selbst noch durch Nachunternehmer Arbeitnehmer beschäftigt werden,

- für die keine Sozialabgaben gemäß den gesetzlichen Bestimmungen abgeführt werden,
- für die nicht die unter Einhaltung des § 8 Abs. 1 Arbeitnehmerentendegesetz zu zahlenden Sozialabgaben abgeführt werden,
- die als ausländische Arbeitnehmer nicht im Besitz einer Arbeitserlaubnis nach §§ 284 ff Sozialgesetzbuch sind,
- deren Einsatz als Leiharbeiter ohne die erforderliche Erlaubnis unter Verstoß gegen §§ 1, 15 a, 16 Abs. 1 Nr. 1, 1a, 1b oder 2 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes erfolgt.

Der Auftragnehmer hat sicherzustellen, dass die in § XY genannte Verpflichtung von allen auf der Baustelle tätigen Nachunternehmern eingehalten wird, unabhängig davon, von wem der jeweilige Nachunternehmer beauftragt wurde.

- Der Auftraggeber ist berechtigt, auf der Baustelle Personenkontrollen durchzuführen.
- Zu Kontrollzwecken ist arbeitstäglich eine Anwesenheitsliste zu führen, in der alle auf der Baustelle Beschäftigten mit Name, Geburtsdatum, Firma, Position, Arbeitsbeginn, Arbeitsende usw. aufgeführt sind.
- Der Auftragnehmer wird durch die ZVB verpflichtet, geeignete Maßnahmen für Kontrollen zu ergreifen („sicherstellen“).
- Der Auftragnehmer verpflichtet sich, weiteren Nachunternehmern vertraglich die für ihn geltenden Verpflichtungen weiterzugeben.
- Werden Arbeitnehmer, welche nicht in die Anwesenheitsliste eingetragen sind, auf der Baustelle angetroffen, so hat der Auftragnehmer eine Vertragsstrafe (bis zu einer Höhe von 5 v. H. der Auftragssumme) verwirkt.
- Der Auftraggeber mahnt den Auftragnehmer bei erstmaligem und zweimaligem Verstoß schriftlich ab, falls der Auftragnehmer der Verpflichtung nicht nachkommt.
 - dafür Sorge zu tragen, dass seine auf der Baustelle tätigen Mitarbeiter den Personalausweis oder Pass sowie den Sozialversicherungsausweis mitführen, und sicherzustellen, dass diese Verpflichtung auch von allen Nachunternehmern für deren Mitarbeiter eingehalten wird.
 - Leistungen nur mit vorheriger Zustimmung des Auftraggebers auf Nachunternehmer zu übertragen und sicherzustellen, dass alle Nachunternehmer diese Verpflichtung erfüllen.
- Der Auftragnehmer kann von weiteren Aufträgen ausgeschlossen werden,
 - wenn er oder einer seiner Nachunternehmer nach dem Sozialgesetzbuch III oder einer anderen Vorschrift wegen einer Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße belegt oder wegen einer Straftat bestraft worden ist,
 - wenn ohne vorherige Zustimmung des Auftraggebers Leistungen einem Nachunternehmer übertragen werden.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Auftraggeber sollten noch konsequenter derartige **Zusätzliche Vertragsbedingungen** nutzen, um illegale Praktiken in der Bauwirtschaft zu verhindern. Sie haben sich als geeignet erwiesen, Unternehmen zu disziplinieren und gegebenenfalls zu sanktionieren. Das Instrument der Vertragsstrafe, die von der Schlussrechnung einbehalten wird, ist als überaus wirksam einzuschätzen.

4.7. Präqualifikation

In der VOB/A ist das Präqualifikationsverfahren verankert. Danach kann von den Bietern der Nachweis ihrer Eignung hinsichtlich Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit mit der vom Auftraggeber direkt abrufbaren Eintragung in die allgemein zugängliche Liste des Vereins für die Präqualifikation von Bauunternehmen (Präqualifikationsverzeichnis) erfolgen. Dies hat für die Bieter den Vorteil, dass sie nicht mehr bei jedem einzelnen Angebot diejenigen erforderlichen Nachweise beifügen müssen, die sich nicht auf diesen konkreten Auftrag beziehen. Diese werden vielmehr auftragsunabhängig geprüft und in das Präqualifikationsverzeichnis aufgenommen. Auf diese Weise können öffentliche Auftraggeber die entsprechenden Bescheinigungen unter Verwendung ihres Zugangscodes direkt online einsehen.

Zu den im Rahmen des Präqualifikationsverfahrens abzugebenden Erklärungen gehören Angaben dazu, ob der Mindestlohn gezahlt wird, dass kein Eintrag im Landeskorrupsionsregister vorliegt oder Verstöße gegen die Gewerbeordnung oder das Schwarzarbeitsgesetz vorliegen, wie viele Mitarbeiter jahresdurchschnittlich beschäftigt werden und dass nur Nachunternehmer eingesetzt werden, die ebenfalls präqualifiziert sind oder aber die Präqualifikationskriterien durch entsprechende Einzelnachweise erfüllen. In diesem Rahmen müssen präqualifizierte Unternehmen auch Angaben zu der Frage machen, ob die Verpflichtung zur Zahlung von Steuern und Abgaben sowie der Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung ordnungsgemäß erfüllt wurde und dass sich das Unternehmen bei der Berufsgenossenschaft angemeldet hat. Aufgrund der Tatsache, dass präqualifizierte Unternehmen die Einhaltung dieser Kriterien auch bei ihren Nachunternehmern sicherstellen müssen, ist bei der Beauftragung präqualifizierter Unternehmen eher gesichert, dass illegale Praktiken am Bau nicht auftreten.

Feststellungen / Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Auftraggeber sollten der **Präqualifikation** eine größere Bedeutung beimessen und diese – im Rahmen des rechtlich Zulässigen – verstärkter einfordern. So sind öffentliche Auftraggeber in NRW beispielsweise bei Beschränkten Ausschreibungen gehalten, bevorzugt präqualifizierte Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern. In der Praxis ist festzustellen, dass hinsichtlich der Nachfrage nach Präqualifikation eine gewisse Stagnation eingetreten ist. Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass seitens der öffentlichen Auftraggeber diesem Umstand zu wenig Bedeutung beigemessen wird.
- Auftraggebern ist zu empfehlen, noch konsequenter die Präqualifikation als Eignungsnachweis zu nutzen, um so illegale Praktiken in der Bauwirtschaft zu verhindern.



5 Bekämpfungsempfehlungen für die Handwerksorganisation

5.1. Beauftragte der Handwerkskammern

Alle zulassungspflichtigen Handwerksunternehmen müssen laut HwO in die Handwerksrolle eingetragen werden. Die Betriebe eines zulassungsfreien Handwerks oder eines handwerksähnlichen Gewerbes müssen bei der Handwerkskammer gemeldet und von dieser in ein Verzeichnis eingetragen werden. Die Unternehmen wiederum haben der Handwerkskammer gegenüber Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen, die zur Durchführung von Rechtsvorschriften über die von der Kammer erlassenen Vorschriften erforderlich sind. Gemäß HwO kann die Handwerkskammer Personen mit der Einholung dieser Auskünfte beauftragen. Sie sind dafür unter anderem befugt, Betriebsräume und Betriebseinrichtungen zu betreten und dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Durch ihre umfangreiche Expertise im Handwerksrecht können die **Beauftragten** der Kammern auf Baustellen beurteilen, welche Arbeiten durchgeführt werden und ob dazu eine Eintragung in die Handwerksrolle erforderlich ist. Sie können zudem die Ordnungsämter insbesondere bei handwerksrechtlichen Fragestellungen beraten. Die Kammern müssen andererseits aber auch dafür Sorge tragen, dass diese Beauftragten selbst ausreichend geschult werden, um ihre Aufgabe optimal zu erfüllen.

5.2. Informationskampagne gegen illegale Praktiken

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung gelten in großen Teilen der Bevölkerung nach wie vor als Kavaliersdelikt und werden daher zumeist toleriert. Die Grundlage einer langfristig wirksamen Bekämpfung solcher illegalen Praktiken bildet daher eine Verschiebung ethischer Werte- und Moralvorstellungen bei den Bürgern. So lange bei ihnen kein Umdenken stattfindet, werden auch harte Sanktionen lediglich Symptome einer tief verwurzelten Problematik bekämpfen.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

■ Die Handwerksorganisation sollte Träger einer solchen Informationskampagne sein, mit der die Problematik illegaler Praktiken am Bau plakativ deutlich gemacht wird. Das könnte und sollte der Ausgangspunkt für die angesprochene Werteverchiebung sein.



6 Bekämpfungsempfehlungen für Unternehmen

6.1. Nachunternehmermanagement/ Compianceregeln

Einige Bauunternehmen, die intensiv mit Nachunternehmern zusammen arbeiten, haben die ernste Situation der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung erkannt und ein Nachunternehmermanagement eingeführt. Ein Bauunternehmen hat beispielsweise ein präventives Nachunternehmercontrolling in Kooperation mit der FKS entwickelt: Nachunternehmer können so vor der Beauftragung lückenlos geprüft und während der Bauausführung kontrolliert werden. Die Projektleiter, Bauleiter und Poliere des Unternehmens sind in den Themenbereichen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung von der FKS geschult und prüfen verdachtsunabhängig die Nachunternehmer auf den Baustellen.

Das „Good-Practice-Beispiel“ eines anderen Bauunternehmens zeigt, dass man sich erfolgreich gegen Nachunternehmerketten wehren kann. Es zeigt zugleich aber die wirtschaftlichen Grenzen eines solchen Vorgehens auf: Der Betrieb verhindert mittels des Instruments eines Verhandlungsprotokolls, dass Nachunternehmer weitere Unternehmen mit den vereinbarten Arbeiten beauftragen. Darüber hinaus werden in dem Protokoll unter anderem die Entlohnungsbedingungen des Nachunternehmers geregelt. Wenn Vergabestellen ausschließlich auf den Preis schauen und nicht auch auf hohe Qualität und die Einhaltung der Vorschriften Wert legen, funktioniert dieses Konzept allerdings nicht in dem Sinne, dass das betreffende Unternehmen den Zuschlag bekommen würde.

Solche Formen des Nachunternehmermanagements können Bestandteil von Compianceregeln sein, mit denen sich Bauunternehmen selbst auf Regeltreue festlegen. Das schließt die Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien ein, kann jedoch ebenso freiwillige Verpflichtungen zur Vermeidung von Regelverstößen umfassen.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Arbeiten Bauunternehmen häufig und intensiv mit Nachunternehmern zusammen, sollten sie ein vergleichbares **Nachunternehmermanagement** einführen und umsetzen. Es sollte „im Gegenzug“ als Beweis für die Eignung des betreffenden Unternehmens im Rahmen der Vergabe von Aufträgen angemessen bewertet werden.

6.2. Meldung auffälliger Baustellen

Legal arbeitende Unternehmen haben das Recht, auffällige Baustellen und Unternehmen zu melden und durch Aussagen sowie weitere Beweismittel die Arbeit der Ordnungsbehörden maßgeblich zu unterstützen.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Von dieser Möglichkeit der **Meldung auffälliger Baustellen** sollten die Firmen offensiver Gebrauch machen. Die Ordnungsbehörden müssen den eingehenden Hinweisen dann aber auch konsequent nachgehen – bei Bedarf unter Wahrung der Vertraulichkeit.



Manfred Purps

Vorstandsmitglied der SOKA-BAU

Insbondere mit der Umsetzung der Sozialkassenverfahren in der Bauwirtschaft unterstützt SOKA-BAU fairen Wettbewerb in der Branche. Von den Ergebnissen des vorliegenden Projektes, das wir als Partner deshalb sehr gerne unterstützt haben, erwarten wir uns wichtige Erkenntnisse auch zur überregionalen Übertragbarkeit der identifizierten Maßnahmen und Handlungsfelder.

6.3. Nachprüfungsverfahren durch unterlegene Wettbewerber

Haben Bieter den aus ihrer Sicht begründeten Verdacht, dass in einem Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte Bestimmungen nicht beachtet worden sind, können sie gemäß GWB ein förmliches Nachprüfungsverfahren beantragen. Die Vergabekammer fordert dann die Akten beim Auftraggeber an. Mit der diesbezüglichen Information des Auftraggebers wird ein Zuschlagsverbot ausgelöst, das heißt, der Auftraggeber darf den Zuschlag für den Auftrag nicht erteilen. Die Vergabekammer klärt den Sachverhalt auf und entscheidet darüber innerhalb einer festgelegten Frist von fünf Wochen. Gegen die Entscheidung der Vergabekammer wiederum ist die sofortige Beschwerde möglich.

Feststellungen/ Handlungsempfehlungen im Rahmen des Projektes:

- Von solchen **Nachprüfungsverfahren** sollten die Firmen offensiver Gebrauch machen. Das darf dann aber nicht zu Benachteiligungen bei künftigen Vergabeverfahren führen.



7 Projektanlass und Projektstruktur

Mit der EU-weiten Öffnung der Arbeitsmärkte haben sich der Wettbewerb und damit das Problem ungleicher Arbeitsverhältnisse in Deutschland verschärft. Sämtliche dämpfenden Übergangsregelungen sind inzwischen ausgelaufen. Handwerksbetriebe mit sozialversicherungspflichtigen und tarifvertraglich beschäftigten Arbeitnehmern geraten dadurch unter akuten Wettbewerbsdruck gegenüber Firmen, die Nachunternehmer mit Billiglohntarifen beschäftigen und sich nicht an den Soziallasten beteiligen.

Mit ihrer massiven Kritik an diesen Zuständen bestätigten Vertreter des Oberhausener Baugewerbes die Sicht von Experten, die davon ausgehen, dass die Bauwirtschaft von allen Branchen am stärksten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffen ist – bis hin zur Aufdeckung von Auswüchsen organisierter Kriminalität insbesondere durch den Zoll. Dies ist kein Zufall. Schließlich sind der Faktor Arbeit, die Lohnkosten und insbesondere die Notwendigkeit einer flexiblen Anpassung der Arbeitskräfte in der Bauwirtschaft von größerer Bedeutung als in anderen Bereichen. Zudem herrscht in der Baubranche ein hoher Flexibilisierungsdruck. Dies hängt besonders damit zusammen, dass die starke konjunkturelle Abhängigkeit, saisonale Nachfrageschwankungen sowie die witterungsabhängige Produktion zu einer instabilen Nachfrage nach Arbeitskräften führen. Darüber hinaus bieten die Tätigkeiten in der Baubranche wenig Möglichkeit zur Automatisierung, was den Einsatz von menschlicher Arbeitskraft unabdingbar macht. Entsprechend hoch ist dadurch der Personalkostenanteil. Unternehmen mit soliden Geschäftsmodellen und angemessener Bezahlung nach Tarif können sich in Folge dessen sowohl bei privaten als auch öffentlichen Aufträgen nur schwer gegen Firmen und Strukturen behaupten, die von illegaler Beschäftigung profitieren. In dem ruinösen Wettbewerb haben sie oftmals das Nachsehen. Dadurch entsteht eine Abwärtsspirale, welche für die Beschäftigten Lohndumping und schlechtere Arbeitsbedingungen mit sich bringt.

Die Submissionsergebnisse im Baugewerbe weisen regelmäßig extreme Unterschiede zwischen den Angeboten auf. Ein erheblicher Anteil dieser Differenzen dürfte darauf zurückzuführen sein, dass bei der Ausführung der Bauaufträge sozialversicherungspflichtige, tarifvertraglich gebundene Arbeitnehmer durch prekäre Beschäftigung über Nachunternehmer-Systeme ersetzt werden. Dieser Sachverhalt äußert sich konkret darin, dass Unternehmen verstärkt auf kurzfristige Gewinne abstellen. Sozialversicherungskosten wie auch gesellschaftssichernde Kosten wie die der Aus- und Weiterbildung bleiben außen vor. Während Vermittler und Bauleistungshändler auf diese Weise beträchtliche Gewinne realisieren, wächst der Druck auf auszubildende und regelkonforme Betriebe, durch unauskömmliche Preise Mitarbeiter in Arbeit zu halten oder aber ihre sozialversicherungspflichtige, tarifgebundene Beschäftigung abzubauen. Die Gefahr steigt, dass produktive Arbeitsplätze durch dubiose Nachunternehmer beziehungsweise global operierende Billiglohnfirmen ersetzt werden. Volkswirtschaftlich droht ein erheblicher Schaden für das gesamte System der sozialen Sicherung, wenn sich die Soziallasten auf immer weniger Schultern verteilen.

Die regionalisierte – aus Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds finanzierte – Landesarbeitspolitik stellt dagegen die Weiterentwicklung der Beschäftigungsfähigkeit, die Förderung der Ausbildung sowie die zielgruppenorientierte Arbeitspolitik für Menschen mit verringerten Chancen in den Mittelpunkt. Faire Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen sowie ein fairer Wettbewerb in NRW sind dabei zentrale Ziele der Landesregierung. Mit der Landesinitiative „Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb“, die das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW im Februar 2013 gemeinsam mit Unternehmern, Gewerkschaften und Einzelpersonlichkeiten gestartet hat, werden Aktionen umgesetzt und innovative Ansätze unterstützt, um faire Arbeit und fairen Wettbewerb zu fördern. Dabei wird die Unterstützung wichtiger regionaler arbeitsmarktpolitischer Akteure benötigt. Das vorliegende Modellprojekt verfolgte in diesem Zusammenhang das Ziel, Hinweise zu geben, wie in einem kontrollierbaren wirtschaftlichen Umfeld sozialversicherungspflichtige und faire Beschäftigung unterstützt, ein legaler, austarierter und fairer wirtschaftlicher Wettbewerb sichergestellt und damit ein Beitrag zur Initiative „Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb“ geleistet werden könnte.

Das Projekt umfasst einen Zeitraum von 16 Monaten zwischen dem 01.09.2014 und dem 31.12.2015.

Der Kreis der Projektbeteiligten und -unterstützer lässt sich in folgende Gruppen aufteilen:

Projekt-Kreis/beteiligte Anteilsfinanzierer	SOKA-BAU Handwerkskammer Düsseldorf Bau-Berufsförderungswerk e. V. (Düsseldorf) Kreishandwerkerschaft Mülheim-Oberhausen Initiativkreis Handwerk Oberhausen e. V. Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag
Wissenschaftliche Forschungseinrichtung	Lehrstuhl für Baubetrieb und Projektmanagement der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH Aachen)
Projektpartner für die Umsetzung (Transfer und Multiplikation)	Baugewerbliche Verbände
Akteure und Unterstützer im Untersuchungsgebiet	Unternehmen des Handwerks Ordnungsbehörden (Polizei, Zoll, Ordnungsamt) Kommunale Bauämter und Auftraggeber OGM Oberhausener Gebäudemanagement GmbH Krankenkassen Kirchen Agentur für Arbeit Oberhausen Stadt Oberhausen
Erweiterter Kreis aus Vertretern der Verwaltung und Wirtschaft in NRW	Finanzverwaltung, Rentenversicherung, Wirtschaft, Fachöffentlichkeit, Multiplikatoren, Bündnis gegen Schwarzarbeit NRW



8 Zentrale Projekt-Aktivitäten

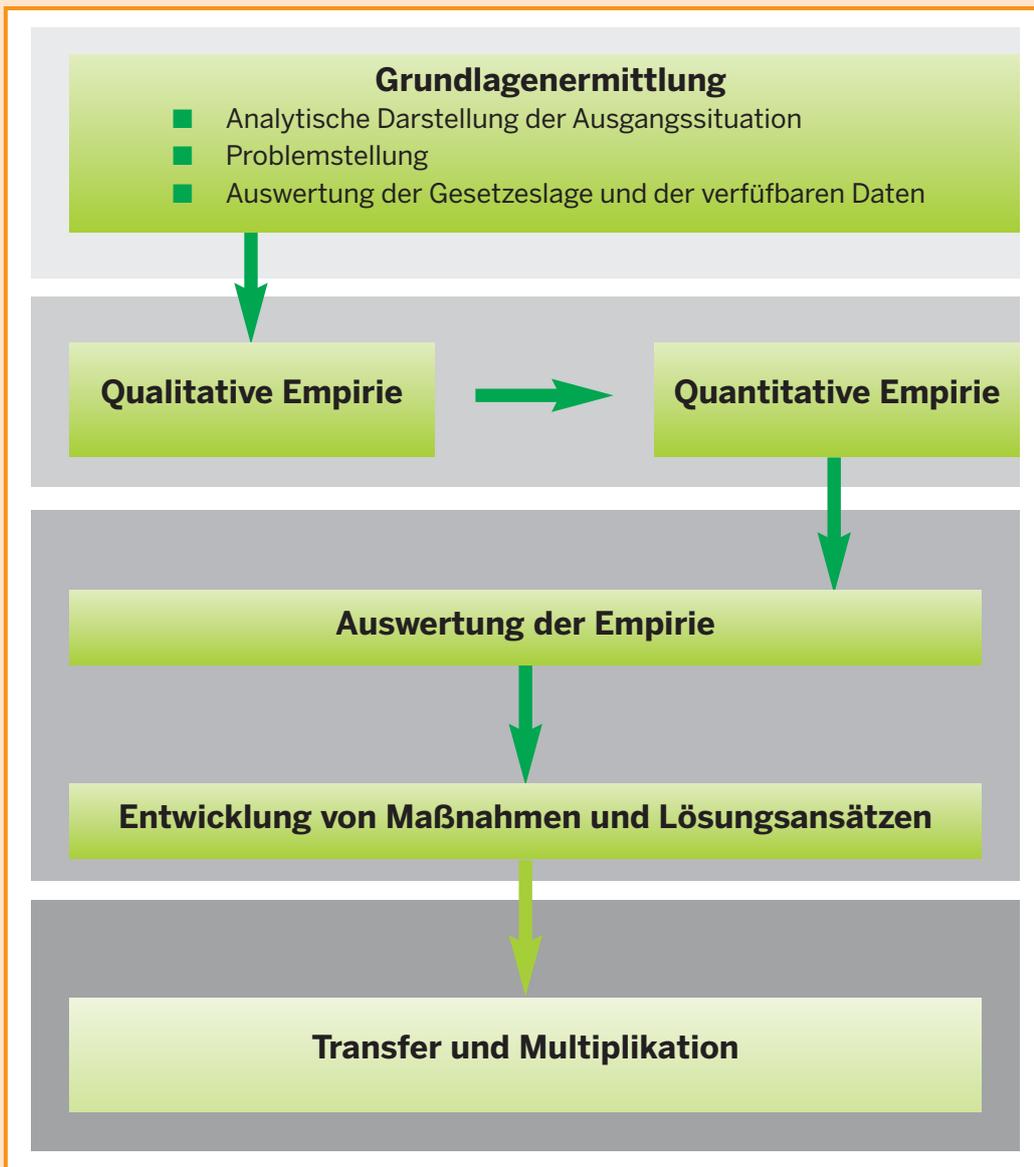


Abbildung 7: Konzeption der wissenschaftlichen Untersuchung

Nachfolgend werden die einzelnen Projektschritte vorgestellt.

8.1. Klärung des Projektdesigns und des Arbeitsrahmens

Die Hauptbeteiligten berieten zu Beginn des Projekts in einer Kick-Off-Sitzung grundlegende Entwicklungen und Fakten zum Projekt. Da es sich um eine Untersuchung zu einem neuartigen Verfahren und die Gestaltung eines Prüfinstruments handelte, das später von einzelnen Beteiligten konkret genutzt werden sollte, mussten diese ihre spezifischen Anforderungen an das Verfahren und das Instrument früh einbringen und untereinander diskutieren.

Im Rahmen einer zweiten, erweiterten Beteiligtenrunde, die zugleich als Projektabschlussveranstaltung dient, werden die Projektergebnisse neben den Vertretern der unmittelbar eingebundenen Beteiligten zusätzlichen Vertretern aus Verwaltung und Wirtschaft vorgestellt. Diese Sitzung dient der weiteren Diskussion und Verbreitung der Ergebnisse.

Diese beiden zentralen Sitzungen wurden durch weitere Planungssitzungen ergänzt.

8.2. Datenerhebung und Systematisierung

In einem zweiten Schritt hat die wissenschaftliche Begleitforschung in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk den Baumarkt im Untersuchungsgebiet Oberhausen beschrieben. Dazu gehörte die Analyse und Einbeziehung bestehender Ergebnisse. Es zeigte sich, dass der Strukturwandel in der Montanregion diese Stadt härter als die Nachbarstädte getroffen hat, weil die Abhängigkeit von den groß-industriellen Strukturen in dem Mittelzentrum stärker ausgeprägt war. Die Verschuldung der Stadt nimmt zudem weiterhin zu. Die Handwerksunternehmen im Bereich Bau und Ausbau sehen sich auch deswegen mit einem Rückgang bei der Beschaffung von Bauleistungen und von Leistungen der Gebäudeunterhaltung durch die Stadt konfrontiert.

8.3. Analyse von Einflussfaktoren auf das Baugeschehen

Anschließend wurden zentrale Einflussfaktoren auf das Baugeschehen in Oberhausen untersucht, zum Beispiel Konjunkturverlauf, Sparzwang der Kommune, Abschreibungsmodelle bei Subventionen sowie die im Zusammenspiel mit Planungsbehörden und Aufsichtsverwaltungen gängigen Verhaltensmuster und Routinen etwa bei Genehmigungsverfahren und Bauabwicklungen. Die Analyse leistete eine Plausibilitätskontrolle dazu, ob die festgestellten Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen im regulären Baugeschehen von üblichen Erkenntnissen abweichen.

Die Untersuchungen waren vorrangig auf folgende Aspekte ausgerichtet:

- Erkennung der Verhaltensmuster illegaler oder volkswirtschaftlich oder ökologisch schädlicher Bauleistungen in Zusammenarbeit mit den Beteiligten im Netzwerk.
Beispiele hierfür sind Verstöße gegen gesetzliche Auflagen im Rahmen der Vertragsgestaltung und der Abwicklung von Baustellen (zum Beispiel Arbeitszeit, Unterbringung von Arbeitnehmern in Baustellenfahrzeugen), Erkennung der Inanspruchnahme von Konjunkturprogrammen für Arbeitsplätze, die mit Billiglohnkontingenten abgewickelt werden, sowie übermäßige tägliche Fahrzeiten für Arbeitnehmer zu weit entlegenen Baustellen.
- Bauwerkfeststellung (Analyse der vorhandenen einfachen Fertigstellungsbelege, z. B. Rechnungen und Baudokumentationen). Hierzu zählen Fotos, Pläne, die Feststellung des Bauvolumens in Kubikmetern, der Preis pro Quadratmeter oder Kubikmeter.
- Analyse der bestehenden Bekämpfungsstrukturen und Formulierung von Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in Oberhausen.
- Beschreibung der Auftragspraxis bei Vergabestellen und Auftraggebern
- Ermittlung von Kontrollmöglichkeiten auf Baustellen bis hin zur Entwicklung von einfachen Meldepflichten der Bauherren und ausführenden Firmen. Entwicklung von Möglichkeiten für einfache Kontrollen.

Im Rahmen der Datenerhebungen und Analysen wurde eine Vielzahl von Experten konsultiert. Die folgende Auflistung gibt einen Eindruck davon.

Institution	Teilnehmer
Agentur für Arbeit Oberhausen	1
AOK Rheinland	1
Bau-Berufsförderungswerk e. V.	2
Baugewerbliche Verbände	2
BG BAU - Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft	1
Deutsche Rentenversicherung Rheinland	2
DRV Deutsche Rentenversicherung Bund	3
Evangelischer Kirchenkreis Oberhausen	1
Finanzverwaltung NRW - Steuerfahndung Essen	1
Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH NRW (G.I.B.)	1
Handwerkskammer Düsseldorf	2
Hauptzollamt Duisburg	6
IKK classic - Regionaldirektion Ruhr	1
Initiativkreis Handwerk Oberhausen e. V.	12
Kreishandwerkerschaft Mülheim a.d.R. - Oberhausen	2
Landkreis Gifhorn; Wirtschaftsdelikte	1
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW	7
Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen	1
OGM Oberhausener Gebäudemanagement GmbH	2
Ordnungsamt Grevenbroich	1
Polizeipräsidium Oberhausen	1
Rechtsamt der Stadt Mönchengladbach	1
SOKA-Bau	3
Stadt Herten	2
Zentrales Vergabeamt der Stadt Köln	3
weitere Vergabestellen	2

Abbildung 8: Konsultationsverzeichnis

8.4. Ableitung von umsetzbaren Kontrollverfahren

Unter Zusammenarbeit mit den Beteiligten des Forschungsprojektes wurden einfache und handhabbare Kontrollmechanismen für das Untersuchungsgebiet identifiziert und im Rahmen der abschließenden Lenkungskreissitzung zur Diskussion gestellt. Zuvor wurden die Ergebnisse in anwendbare Kontrollverfahren überführt. Die abschließende Diskussion der Verfahren und Instrumente unter den Experten des Lenkungskreises und die Zusammenführung der Erfahrungen bildeten ein Kernstück des Projekts. Insgesamt wurde davon ausgegangen, dass bereits die Einführung eines Kontrollverfahrens zu einer Verbesserung der Situation führt. Besondere Aufmerksamkeit wurde auf die Einfachheit der Instrumente gelegt, um eine unkomplizierte Anwendung zu ermöglichen. Dies sollte dazu beitragen, den Vernetzungs- und Kommunikationsgrad aller Akteure rund um das Baugeschehen signifikant zu erhöhen.

8.5. Dokumentation und Überführung in Handlungsempfehlungen

Die Baugewerblichen Verbände realisieren die Dokumentation und die Überführung in Handlungsempfehlungen sowie den Transfer und die Multiplikation der Ergebnisse. Die vorliegende Broschüre soll dabei informative Zwecke erfüllen und darüber hinaus einen aufklärenden Charakter besitzen. Zur Eigenkontrolle der Unternehmen wie der staatlichen Stellen sind Checklisten und Ähnliches in einfacher Form angefügt.

Die Veröffentlichung erfolgt im Rahmen der Initiative „Faire Arbeit - fairer Wettbewerb“, um die Ergebnisse in den Zusammenhang weiterer, einschlägiger Aktivitäten im Land zu stellen und so einen höheren Vernetzungsgrad zu bewerkstelligen.

Die Projektergebnisse, insbesondere die Handlungsempfehlungen nebst den erforderlichen Instrumenten, werden bei einer Tagung der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Sie dient darüber hinaus der Kontaktaufnahme zu Kommunen und Kreisen, die an einer weiteren Zusammenarbeit und an einer Vernetzung interessiert sind.

8.6. Verbreitungsphase: Transfer und Multiplikation

Anschließend an das Projekt werden insbesondere für diese interessierten Kommunen Informations- und Umsetzungsveranstaltungen zur Implementierung der Instrumente durchgeführt. Begleitend hierzu wird in individuellen Arbeitsgesprächen die Einführung flankiert werden.

Der Westdeutsche Handwerkskammertag wird über seine Arbeitskreise die Projektergebnisse in das nordrhein-westfälische Handwerk hineinragen und so deren Verbreitung unterstützen.



Übersicht über die wichtigsten Feststellungen bzw. Handlungsempfehlungen

Öffentlicher Bereich, zentrale Ebene

- Mehr Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Institutionen
- Personalaufstockung bei der FKS
- Stärkere Netzwerkbildung
- Einrichtung und Nutzung einer zentralen Datenbank
- Baustellenschild mit Nennung aller an dem Bau beteiligten Unternehmen
- Bundesweite Einführung eines „Weißbuches Bau“

Öffentlicher Bereich, dezentrale Ebene

- Intensivere Nutzung von Vergabefreiräumen
- Intensivere Durchführung von Eignungsprüfungen
- Intensivere Nutzung von Preisspiegeln und „Alarmkennzahlen“
- Intensivere Durchführung von Aufklärungsgesprächen
- Intensivere Prüfung von Nachunternehmern
- Intensivere Durchführung von Eignungsprüfungen
- Stärkung der Position der Ordnungsämter, ihrer Personalausstattung und der fachlichen Kompetenz der Mitarbeiter
- Mehr Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Ämtern
- Mehr Zusammenarbeit zwischen den Kommunen
- Nutzung von Zusätzlichen Vertragsbedingungen
- Pflicht zur Führung von Anwesenheitslisten auf Baustellen
- Höherer Stellenwert für die Präqualifikation

Handwerksorganisation

- Intensiverer Einsatz der Beauftragten der Kammern
- Verstärkte Information durch die Handwerkskammer
- Aufbau Runder Tische

Unternehmen

- Einführung eines Nachunternehmermanagements
- Intensivere Meldung auffälliger Baustellen



Andreas Ehlert

Präsident der Handwerkskammer Düsseldorf
Präsident des Nordrhein-Westfälischen Handwerkstages

Wie man öffentliche Aufträge zugleich wirtschaftlich wie fachlich richtig vergibt, das ist in Deutschland gesetzlich gut geregelt. Es gibt allerdings eine Reihe von Einflüssen von außen, die die Vergabeverfahren immer mehr unter Druck setzen – in Richtung der Vergabe an den billigsten Bieter. Das aber leistet Arbeitsverhältnissen Vorschub, die wir alle nicht wollen und die unsere sozialen Sicherungssysteme massiv schädigen.

Lutz Pollmann

Geschäftsführer des Bau-Berufsförderungswerks e. V.

Schon das bestehende Vergaberecht bietet Wege für Auftraggeber, illegale Praktiken einzuschränken. Diese sollten tatsächlich genutzt werden. Mehr Zusammenarbeit der beteiligten Ämter und ein höherer politischer Stellenwert der Bekämpfung von Schwarzarbeit und anderen Formen illegaler Beschäftigung sollten dann weitere Mosaiksteine sein, um legal wirtschaftende Unternehmen und damit die Sozialsysteme zu stärken.

Jörg Bischoff

Kreishandwerksmeister Mülheim an der Ruhr/Oberhausen

Wir Handwerker aus Oberhausen und Mülheim kämpfen seit Jahrzehnten für fairen Wettbewerb. Unsere gesamte Kreishandwerkerschaft Mülheim an der Ruhr/Oberhausen ist stolz darauf, dass es endlich gelungen ist, in einer wissenschaftlichen Studie die Wirkung von Schwarzarbeit mit ihren vielen Facetten auf eine räumlich begrenzte Region darzustellen. Wir sind zutiefst davon überzeugt, dass nur „gute Arbeit“ Beschäftigung und Ausbildung schaffen und sichern kann. Den vielen beteiligten Partnern und Organisationen danken wir sehr.

Stefan Tögel

Vorstandsmitglied Initiativkreis Handwerk Oberhausen

Bei Ausschreibungen sind Betriebe mit sozialversicherungspflichtigen und tarifvertraglich beschäftigten Arbeitnehmern und mit Auszubildenden zunehmend chancenlos gegen Firmen, die Nachunternehmer mit Billiglohntarifen beschäftigen. Während dadurch Vermittler und Bauherren zum Teil riesige Gewinne realisieren, steigen die Soziallasten für die regelkonformen Unternehmen; es droht ein großer volkswirtschaftlicher Schaden. Dagegen muss angegangen werden.

Manfred Purps

Vorstandsmitglied der SOKA-BAU

Insbesondere mit der Umsetzung der Sozialkassenverfahren in der Bauwirtschaft unterstützt SOKA-BAU fairen Wettbewerb in der Branche. Von den Ergebnissen des vorliegenden Projektes, das wir als Partner deshalb sehr gerne unterstützt haben, erwarten wir uns wichtige Erkenntnisse auch zur überregionalen Übertragbarkeit der identifizierten Maßnahmen und Handlungsfelder.

Herausgeber:
Baugewerbliche Verbände
Graf-Recke-Straße 43
40239 Düsseldorf
Tel.: 0211/914 29 -0
Fax: 0211/914 29 -31
info@bgv-nrw.de
www.bgv-nrw.de